

University of Groningen

Ontgrondingen in de greep

Ike, Paul; Woltjer, Johannes

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1994

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Ike, P., & Woltjer, J. (editors) (1994). *Ontgrondingen in de greep: De herziening van de Ontgrondingenwet*. Geo Pers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Ontgrondingen in de greep

De herziening van de Ontgrondingenwet

**P. Ike
J. Woltjer
(redactie)**

Geo Pers / 1994

Uitgegeven door:

Geo Pers
Postbus 2230
9704 CG Groningen
k.v.k. nr. 42919

Omslag:

E.P. van der Wal (ontwerp)
M. v.d. Kooi (uitvoering)

Onder auspiciën van:

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Vakgroep Planologie en Demografie
Postbus 800
9700 AV Groningen
Telefoon: 050-633995

CIP-data Koninklijke Bibliotheek, Den Haag:

Ontgrondingen

Ontgrondingen in de greep : de herziening van de Ontgrondingenwet /
P. Ike, J. Woltjer (red.). - Groningen : Geo Pers
Uitg. onder auspiciën van: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruim-
telijke Wetenschappen, Vakgroep Planologie en Demografie. - Met lit. opg.
ISBN 90-71971-55-4
NUGI 655/693
Trefw.: Ontgrondingenwet.

Copyright (c) by the authors

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint,
microfilm or any other means without written permission from the
publisher; Geo Pers, The Netherlands.

Voorwoord

Het denken over en de ontwikkeling van instrumentarium voor de planning van de winning van oppervlakedelfstoffen heeft alle kenmerken van het denken over de rol van de overheden in onze moderne maatschappij. De toenemende complexiteit in de zich emanciperende samenleving roept twee fundamentele krachten op ten aanzien van het overheidshandelen, die tegengesteld zijn.

Enerzijds is er de intensivering van de tegenstellingen tussen de diverse belangen die moeten worden afgewogen, zie bijvoorbeeld het sterk toegenomen belang van de kwaliteit van de omgeving. Deze ontwikkeling was in de afgelopen decennia aanleiding om te komen tot een meer actief overheidsbeleid, ook op het gebied van ontgrondingen: van een passieve naar een sturende planning. En hoe meer sectoren meegenomen moeten worden in de belangenafweging, hoe ingewikkelder het geheel wordt, hoe meer behoefte er ontstaat aan stroomlijning van het planningsinstrumentarium en van de vergunningverlening. Ook hier kan het onderwerp ontgrondingen als voorbeeld dienen: de relatie van ontgrondingen met de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer en de Algemene wet bestuursrecht.

Anderzijds speelt de grotere emancipatie van personen en organisaties een belangrijke rol. Men laat zich niet zomaar iets door de (centrale) overheid voorschrijven in naam van het algemeen belang.

De inrichting van het Nederlandse bestuur is zodanig dat integraal beleid en de uitvoering daarvan sinds anderhalve eeuw op gemeentelijk niveau is gelegd. Bij het besturen op lokaal niveau wordt de laatste jaren, ook bij grotere (boven-)regionale projecten, sterk rekening gehouden met de plaatselijke belangen, hetgeen uitmondt in 'niet-in-mijn-achtertuin-gedrag'. Vervolgens heeft dit geleid tot NIMBY-wetgeving. De kunst van het besturen van deze moderne samenleving is steeds weer het vinden van een acceptabel evenwicht tussen deze krachten. Bestuurskundigen en planners komen de laatste jaren steeds meer tot de conclusie dat in deze complexe en geëmancipeerde samenleving een sterke centraal gestuurde integrale planning onmogelijk is.

Mijns inziens is de enige goede weg te komen tot een aanpak waarbij de vele partijen gebracht kunnen worden tot adequate samenwerking, zodat er een maatschappelijk draagvlak ontstaat. Hierin past overigens dat betrokken overheden zich bezig houden met planning en het maken van

plannen. En naast 'onderhandelingspartij' is de verantwoordelijkheid van de overheden ook nog steeds het vertegenwoordigen van 'het algemeen belang'. Bovengenoemd uitgangspunt zou mijns inziens ten grondslag moeten liggen aan de beoordeling van het planningsinstrumentarium van de herziene Ontgrondingenwet, welke op 3 januari 1994 bij de Tweede Kamer is ingediend.

Op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen op 9 maart 1994 een symposium over de herziening van de Ontgrondingenwet georganiseerd in Ede.

Het vorige door de faculteit georganiseerde symposium 'Naar een structuurschema voor Ontgrondingen' ging in 1991 over het toen gepubliceerde raamwerk voor het nieuwe plannings- en coördinatiemodel. Tijdens dat symposium zijn vragen gesteld die in 1994 weer aan de orde kwamen, want zoals in 1991 werd gesteld: 'Het uiteindelijke oordeel van provincies en met name het bedrijfsleven, hangt af van het eigenlijke wetsontwerp en van de inhoud van het structuurschema'. Eerst zien dan geloven, was kort samengevat de gedachte.

De meeste hoofdstukken in dit boek zijn gebaseerd op de inleidingen welke zijn gehouden op het hierboven genoemde symposium. Ten behoeve van deze publikatie zijn de verschillende bijdragen geactualiseerd. Bovendien zijn nog niet eerder gepubliceerde hoofdstukken toegevoegd. Het boek geeft een overzicht hoe er binnen de verschillende, bij ontgrondingen betrokken organisaties en instanties wordt aangekeken tegen de nu voorliggende herziening van de Ontgrondingenwet.

Groningen/Deventer, mei 1994

Prof.ir. H. Hengeveld

Inhoudsopgave

Voorwoord

| | |
|--|-----------|
| 1. Herziene Ontgrondingenwet ruimtelijk ingekaderd: introductie | 1 |
| Ir. P. Ike / Drs. J. Woltjer | |
| 1.1 Inleiding | 1 |
| 1.2 Probleemschets | 2 |
| 1.3 Voorontwerp van Wet, 1988 | 2 |
| 1.4 Wetsvoorstel, 1994 | 3 |
| 1.5 Opzet van het boek | 6 |
| Noten | 8 |
| 2. Hoofdpunten van de herziene Ontgrondingenwet | 9 |
| Ir. B. de Jong / Mr. W.H.M.A. Pluimakers | |
| 2.1 Inleiding | 9 |
| 2.2 Motieven wetsvoorstel | 10 |
| 2.3 Verantwoordelijkheid rijksoverheid | 11 |
| 2.4 Het stelsel van planning en coördinatie | 11 |
| 2.5 Structuurschema Oppervlakedelfstoffen | 12 |
| 2.6 Beleidscoördinatie | 13 |
| 2.7 De vaststelling van winplaatsen door de provincie | 14 |
| 2.8 Doelmatiger vergunningprocedures | 15 |
| 2.9 Uitbreiding vergunningvoorschriften | 18 |
| 2.10 Vereenvoudiging onteigeningsmogelijkheden | 19 |
| 2.11 Aanwijzing rijk voor het verlenen van een vergunning | 19 |
| 2.12 Provinciale bestemmingsheffing extra kosten planning | 20 |
| 3. De teerling is geworpen! | 21 |
| Mr. H.S. de Vries | |
| 3.1 Introductie | 21 |
| 3.2 Algemeen | 21 |
| 3.3 De behoefte aan oppervlakedelfstoffen | 22 |
| 3.4 Afstemming/coördinatie vergunningverlening | 23 |
| 3.5 Afstemming ontgrondingen met de ruimtelijke ordening | 24 |
| 3.6 Voorschriften ter bevordering van belangen | 26 |
| 3.7 Financiële consequenties voor de provincies | 28 |
| 3.8 Slot | 28 |

| | |
|--|---------------|
| 4. Ontgronden met beleid en overleg | 29 |
| Drs. M.A.J. Knip | |
| 4.1 Inleiding | 29 |
| 4.2 Planhiërarchie | 29 |
| 4.3 Conclusies | 31 |
| Noten | 32 |
| 5. Goede regeling voor de voorziening van bouwgrondstoffen dringend gewenst | 33 |
| Ir. B.P.M.G. Hermans | |
| 5.1 Inleiding | 33 |
| 5.2 Doorwerking beleid uit het structuurschema | 34 |
| 5.3 Grotere ontgroningen alleen uit een winplaats | 35 |
| 5.4 Regulerende heffingen noodzaak | 36 |
| 5.5 Compensatiebeginsel in vergunningenbereik houden | 37 |
| 6. Wijziging Ontgrondingenwet: werkelijke keuzes blijven uit | 39 |
| Drs. F. Fokke | |
| 6.1 Ter introductie | 39 |
| 6.2 Het belang van oppervlakedelfstoffen | 39 |
| 6.3 Richtinggevend beleid van het rijk is nodig | 40 |
| 6.4 De werkelijke keuzes blijven uit | 41 |
| 6.5 Richtinggevend beleid | 43 |
| 6.6 De wettelijke instrumenten | 45 |
| 6.7 De afstemmingsproblematiek | 46 |
| 6.8 De vergunning- en beroepsprocedures | 47 |
| 6.9 Vergunningvoorschriften | 47 |
| 6.10 De bestemmingsheffing planvorming provincies | 48 |
| 6.11 Beleidscoördinatie rijk/provincies | 49 |
| 6.12 De regulerende heffing | 49 |
| 6.13 Slot... | 49 |

| | |
|--|---------------|
| 7. De herziene Ontgrondingenwet: overlegmodel met stok-achter-de-deur-constructie | 51 |
| Ir. P. Ike | |
| 7.1 Inleiding | 51 |
| 7.2 Voorontwerp algehele herziening uit 1988 | 52 |
| 7.3 Hoofdlijnen wijzigingsvoorstel 1994 | 53 |
| 7.4 Planning via het structuurschema | 55 |
| 7.5 Nadere beschouwing structuurschema-model | 58 |
| 7.6 Conclusies | 59 |
| Noten | 61 |
| 8. Bereik vergunningvoorschriften | 63 |
| Mr. G.J.P. Hermans | |
| 8.1 Inleiding | 63 |
| 8.2 Wat verandert er niet | 63 |
| 8.3 Toetsing aan de huidige (Limburgse) praktijk | 66 |
| 8.4 Eindtoestand van ontgronde terreinen | 66 |
| 8.5 Terreinen grenzend aan de ontgroning | 67 |
| 8.6 Aanpassingsinrichting in de Landinrichtingswet | 68 |
| 8.7 Fondsvorming voor de regio | 69 |
| 8.8 Beheer | 70 |
| 8.9 Conclusies | 71 |
| Noten | 71 |
| 9. Gecoördineerde vergunningbehandeling | 73 |
| Prof. mr. Th.G. Drupsteen | |
| 9.1 Hoe was de situatie voor 1 januari 1994? | 73 |
| 9.2 Knelpunten | 75 |
| 9.3 Wat is er veranderd per 1 januari 1994? | 75 |
| 9.4 Knelpunt opgelost? | 77 |
| 9.5 Bezwaar en beroep | 78 |
| 9.6 Wat gaat er veranderen volgens het wijzigingsvoorstel? | 79 |
| 9.7 Knelpunten opgelost? | 82 |
| 9.8 Conclusie | 84 |

| | |
|---|------------|
| 10. Maatschappelijk aanvaardbare herinrichting | 87 |
| Drs. B. van der Moolen | |
| 10.1 Inleiding | 87 |
| 10.2 Maatschappelijke aanvaardbaarheid | 88 |
| 10.3 Herinrichting | 90 |
| 10.4 Herinrichting in de huidige Ontgrondingenwet | 91 |
| 10.5 Voorstel voor een nieuwe Ontgrondingenwet | 92 |
| 10.6 Evaluatie wetsvoorstel ten aanzien van herinrichting | 94 |
| 10.7 Tot slot | 95 |
| Noten | 96 |
| 11. Van wetgeving naar ontgrondingenbeleid | 99 |
| Prof. dr. H. Voogd | |
| 11.1 Inleiding | 99 |
| 11.2 Waarom ontgrondingenbeleid? | 100 |
| 11.3 Welke toekomstige ontwikkelingen? | 102 |
| 11.4 Welk beleid heeft de toekomst? | 104 |
| 11.5 Naar een lokaal-participatiebeleid | 109 |
| Noten | 110 |
| Literatuur | 111 |
| Bijlagen | |
| 1 Huidige Ontgrondingenwet; Artikelen. | 113 |
| 2 Wijziging van de Ontgrondingenwet en andere wetten; Voorstel van Wet. | 125 |
| Schema's | 139 |
| I Algemeen overzicht wettelijke instrumentatie | 141 |
| II Verhouding Ontgrondingenwet - WRO (planning) | 142 |
| IIA Verhouding Ontgrondingenwet - WRO (planning) | 143 |
| IIB Verhouding Ontgrondingenwet - WRO (planning) | 144 |
| III Procedures toestemmingen (beschikkingen) | 145 |
| IVA Termijnen: Meewerkende gemeente; vaststelling winplaats in streekplan | 146 |
| IVB Termijnen: Niet-meewerkende gemeente: vaststelling win- plaats in streekplan | 147 |
| IVC Termijnen: Niet-meewerkende gemeente: geen winplaats in streekplan | 148 |
| Auteurs | 149 |

Hoofdstuk 1

Herziene Ontgrondingenwet ruimtelijk ingekaderd: introductie

Ir. P. Ike
Drs. J. Woltjer

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

1.1 Inleiding

Om te voorzien in een goede planning, coördinatie en doelmatige procedures heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) de lang verwachte herziening van de Ontgrondingenwet bij de Tweede Kamer ingediend. In de nieuwe opzet wordt uitgegaan van een goede afstemming tussen sector- en facetspoor. De planning geschiedt met toepassing van het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hierdoor kan de realisatie van ontgrondingen via een structuurschema, het provinciale streekplan en uiteindelijk via het gemeentelijke bestemmingsplan worden geregeld (ruimtelijke ordeningslijn).

De procedures voor de diverse vereiste vergunningen worden parallel geschakeld. Doel hiervan is om de totale behandelingstijd van de aanvragen te verkorten. In de huidige situatie worden procedures na elkaar doorlopen en is er geen gecoördineerde behandeling. Een ander punt van aanpassing betreft de verruiming van de mogelijke voorschriften die aan een ontgrondingsvergunning kunnen worden verbonden.

De rijksoverheid heeft een verantwoordelijkheid voor de tijdige winbaarheid van voldoende oppervlaktedelfstoffen voor de bouw. In samenspel met gemeentelijke en vooral provinciale overheden poogt zij middels de herziene wet de Nederlandse ontgrondingen beter 'in de greep' te krijgen. Het is de vraag of dat met de voorgestelde opzet zal lukken. In dit boek staat deze vraag centraal. Daarbij ligt de nadruk op grote ontgrondingen waarbij grondstoffen voor de bouw worden gewonnen.

1.2 Probleemschets

In de huidige wet, die in 1971 in werking is getreden, ontbreken belangrijke elementen waardoor er in Nederland geen wettelijk gefundeerd planmatig en gecoördineerd ontgrondingenbeleid kan worden gevoerd. Eén van de grootste struikelblokken in de huidige wet is dat deze geen mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van een sturend en op planning gebaseerd overheidsbeleid ten aanzien van de voorziening in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen. Bovendien is er grote behoefte aan een betere coördinatie tussen de sector ontgrondingen en het facet ruimtelijke ordening zowel binnen het planningssysteem als bij de vergunningverlening. Voor het ontgrondend bedrijfsleven is met name het laatste punt van groot belang. Nadat een provincie de noodzakelijke ontgrondingsvergunning heeft afgegeven moet in veel gevallen namelijk ook nog een bestemmingsplanprocedure worden doorlopen.

Een ander probleem is het ontbreken van coördinatie in het ontgrondingenbeleid van de verschillende provincies onderling en het ontbreken van afstemming tussen rijk en provincies. Dit is vooral het geval bij schaarse oppervlaktedelfstoffen.

Ook door de toenemende bezwaren tegen aanvragen voor ontgrondingsvergunningen is de belangenafweging steeds moeilijker geworden, met als gevolg dat de besluitvorming erg veel tijd vraagt. Voor het ontgrondend bedrijfsleven betekent dit dat men wel 10 tot 15 jaar bezig kan zijn om in het kader van de Ontgrondingenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en diverse milieuwetten een vergunning 'rond' te krijgen. Ook de andere belanghebbenden in de betreffende regio worden geconfronteerd met een zeer lange periode van planologische onzekerheid.

1.3 Voorontwerp van Wet, 1988

De ideeën voor een sectoraal planningssysteem welke in 1988 in een voorontwerp tot algehele herziening van de Ontgrondingenwet werden ontvouwd, zijn in 1990 door de Minister van V&W terzijde geschoven, omdat de instrumentatie als te regulerend en te bureaucratisch werd ervaren. Het toenmalige 'voorontwerp van wet' is nooit tot 'ontwerp van wet' verheven. Deze belangrijke koerswijziging is destijds mede ingang gezet door de beantwoording van kamervragen naar aanleiding van de behandeling van de Nota 'Gegrond Ontgronden' [1]. In deze kabinetsnota is in 1989 het rijksbeleid voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening voor de lange termijn tot circa 2010 neergelegd. Tevens werden de hoofdlijnen

van het sectorale planningsmodel daarin besproken. Dit sectorale planningssysteem is tegelijkertijd gedetailleerd uitgewerkt in het - inmiddels in de prullenbak verdwenen - voorontwerp van de Ontgrondingenwet [2].

In genoemd voorontwerp werd uitgegaan van de opzet dat de Minister van V&W een beleidsnota voor ontgrondingen opstelt voor de lange termijn. De eerder genoemde nota 'Gegrond Ontgronden' stond in feite model hiervoor. De provincies zouden vervolgens verplicht worden om, rekening houdend met de landelijke nota, provinciale ontgrondingenplannen op te stellen. De minister zou de bevoegdheid krijgen om aan provincies bindende taakopdrachten te geven voor het winbaar maken van bepaalde oppervlaktedelfstoffen. Tevens was een coördinatieregeling met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) voorzien. Al met al was er reeds acht jaar gewerkt aan het 'beleidsnota-model' tot het moment dat de minister haar voorkeur uitsprak voor een 'structuurschemamodel'.

In antwoord op kamervragen heeft de minister in juni 1990 - en later nog een keer in oktober van dat jaar - in grote lijnen aangegeven op welke wijze de instrumentatie mogelijk vereenvoudigd en verbeterd zou kunnen worden [3]. De werkgroep 'Wettelijke Instrumentatie Ontgrondingen' van de Interdepartementale Commissie voor Ontgrondingen (ICO) heeft de aangegeven opzet in het voorjaar van 1991 uitgewerkt in een notitie [4]. Het ICO-rapport bevat de hoofdlijnen van het nieuwe planningssysteem. Het rapport heeft de structuur aangegeven voor een nieuwe wettelijke regeling. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de wijziging/herziening van de Ontgrondingenwet zoals die in januari 1994 naar de kamer is gestuurd.

Ook door de invoering van de Wet milieubeheer en de wijziging van de WRO (Nimby) is de situatie gewijzigd. Bovendien is op 1 januari 1994 de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden, waardoor de huidige Ontgrondingenwet in procedurele zin al een aanpassing heeft (moeten) ondergaan.

1.4 Wetsvoorstel, 1994

In de herziene wet wordt de realisatie van nieuwe winningen voor klei, beton- en metselzand, grind, kalksteen en andere oppervlaktedelfstoffen geregeld door gebruik te maken van het bestaande R.O.-instrumentarium [5]. De planning geschiedt met toepassing van een structuurschema en winplaatsaanduidingen in de provinciale streekplannen. Het eerder voorgestelde planningsconcept waarbij door de rijksoverheid een beleidsnota wordt opgesteld en door provincies sectorale ontgrondingenplannen

zouden moeten worden gemaakt lijkt hiermee definitief van de baan.

Volgens de herziene wet stelt het rijk een **Structuurschema Oppervlakte-delfstoffen** op. Daarin wordt het rijksbeleid over de grondstoffenvoorziening ten behoeve van de bouw verwoord. Het structuurschema bestaat uit een inventarisatie van beleid in welke categorie van gebieden niet of bij voorkeur niet mag worden ontgrond en een overzicht van geologische voorkomens van de diverse oppervlakedelfstoffen. Een combinatie van deze twee onderdelen geeft de gebieden aan waar in beginsel oppervlakedelfstoffen kunnen worden gewonnen. Deze gebieden moeten door de provincies nader worden ingevuld zodat uiteindelijk enkele winplaatsen over blijven waarvoor vergunningen kunnen worden verleend.

Het structuurschema beschouwt de problematiek van de oppervlakedelfstoffenwinning vanuit de totale grondstoffenproblematiek voor de bouw. Daarom komen niet alleen ruimtelijke aspecten van de oppervlakedelfstoffenwinning aan de orde, maar ook het zuinig omgaan met de benodigde oppervlakedelfstoffen, mogelijkheden voor hergebruik van afvalstoffen, alsmede import en export.

De **beleidscoördinatie** tussen de provincies en het rijk inzake de planning en de verdeling van de hoeveelheden te winnen oppervlakedelfstoffen krijgt een wettelijke basis: er komt een wederzijdse verplichting tot periodiek overleg en informatieverstrekking van het rijk en de provincies ten behoeve van beleidscoördinatie.

Het rijk kan een provincie de verplichting opleggen ruimte te reserveren voor ontgrondingen. Dit kan ondermeer geschieden door de aanduiding van 'winplaatsen' in streekplannen. Bij de voorbereiding van een dergelijk streekplan wordt de betrokken gemeente gevraagd planologische medewerking te verlenen. Als de gemeente niet bereid is medewerking te verlenen en de provincie overgaat tot vaststelling van een winplaats, dan moet gelijktijdig een '**aanwijzing**' worden gegeven op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) om het bestemmingsplan aan te passen. Tegen een besluit tot aanwijzing van de winplaats is beroep mogelijk.

Tevens blijft het mogelijk dat er ontgrondingen worden gerealiseerd zonder dat de hierboven aangegeven planmatige aanpak wordt gevolgd. In dat geval vindt er wel coördinatie ten aanzien van het bestemmingsplan plaats bij de beslissing op de aanvraag voor een ontgrondingsvergunning. Die vergunning wordt niet verleend indien de beoogde ontgroning in strijd is met het bestemmingsplan, tenzij de betreffende gemeente heeft

meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen of aan de gemeente een aanwijzing op grond van de WRO is gegeven om het bestemmingsplan aan te passen.

Ten aanzien van de inhoud van provinciale streekplannen kan de Minister van VROM ingevolge artikel 6 van de WRO een aanwijzing geven aan de Provincies. Dat is het geval indien een provincie volgens het rijk richtinggevende uitspraken en bestuurlijke afspraken onvoldoende laat doorwerken. In het geval van weigering van een vergunning, terwijl er dienaangaande wel een winplaats in het streekplan is aangegeven, kan door de Minister van Verkeer en Waterstaat een aanwijzing worden gegeven.

Op basis van de herziene wet zullen aan een vergunning **ruimere voorschriften** dan voorheen kunnen worden verbonden ten aanzien van de herinrichting en aanpassing van het ontgronde terrein en directe omgeving. Tevens zal een deel van de beheers- en aanpassingskosten van het ontgronde gebied ten laste van de vergunninghouder kunnen worden gebracht. Zo kan als voorschrift worden opgenomen dat de vergunninghouder een deel van de kosten van het beheer van het ontgronde terrein na ontgronden en een deel van de kosten van de herinrichting van de omgeving van het ontgronde gebied betaalt. Door middel van deze ruimere mogelijkheden tot het stellen van voorschriften kan er meer aandacht worden geschonken aan de eindbestemming.

De diverse te doorlopen **vergunningprocedures** moeten doelmatig zijn. Daarom worden ze gecoördineerd en parallel geschakeld. Op verzoek van de vergunningaanvrager wordt coördinatie - door Gedeputeerde Staten - ingevolge de Wet milieubeheer (Wm) verplicht voor de voorbereiding en behandeling van een aanvraag voor de benodigde vergunningen. Door de betrokken overheden wordt aldus op hetzelfde tijdstip een inhoudelijk afgestemde beslissing omtrent de aanvraag voor ontgronding genomen. Vergeleken met de huidige situatie, waarin veelal geen parallelle behandeling en beslissing plaatsvindt, betekent dat een aanzienlijk kortere tijdsduur.

Nadat de bestuurlijke besluitvormingsfase is afgerond, is het in de huidige situatie zo dat er op verschillende momenten beroepsprocedures met betrekking tot de besluiten kunnen worden gevoerd. In het nieuwe bestel komt, in de situatie dat gecoördineerde behandeling van de vergunningaanvragen heeft plaatsgevonden, een eind aan deze verbodsbreuk van het beroep.

Er vindt **integratie van beroep** plaats doordat uitsluitend de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd wordt als beroepsinstantie ten aanzien van de diverse beslissingen op verzoeken om toestemming. Bovendien moet de Afdeling binnen één jaar nadat beroep is ingesteld een beslissing nemen.

1.5 Opzet van het boek

De wijziging van de Ontgrondingenwet wordt in de volgende bijdragen vanuit verschillende standpunten belicht. De auteurs geven, ieder vanuit hun eigen achtergrond, hun visie op het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer is voorgelegd. Zowel de artikelen van de huidige Ontgrondingenwet als het wijzigingsvoorstel zijn als bijlagen achter in het boek opgenomen.

Allereerst is in **hoofdstuk 2** de bijdrage opgenomen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de tekst wordt ingegaan op de hoofdpunten van de, naar verwachting per 1 januari 1996 in werking tredende, herziene Ontgrondingenwet. Aan de orde komen onder meer de motieven die een rol hebben gespeeld om te komen tot een werkbaar stelsel van planning en coördinatie. Tevens wordt ingegaan op de rijksverantwoordelijkheid aangaande ontgrondingen en het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen.

In aansluiting op de bijdrage van het ministerie wordt de wetswijziging in **hoofdstuk 3** aan een - provinciale - beschouwing onderworpen door mr. H.S. de Vries. Hij is van mening dat op basis van het wetsvoorstel verantwoorde keuzes kunnen worden gemaakt en adequaat op de problematiek kan worden ingespeeld. Op een aantal onderdelen verdient het onderhavige voorstel zijns inziens echter nog aanpassing.

Namens de VNG geeft drs. M.A.J. Knip in **hoofdstuk 4** een reactie op de wetswijziging. Daarbij wordt onder andere de doorwerking van het rijksbeleid via het streekplan naar de verplichte aanwijzing naar het bestemmingsplan als punt van spanning gezien. Verder wordt onder andere gepleit voor een regeling waarbij aan gemeenten de bevoegdheid wordt gegeven om zelf voor in de wet op te sommen kleine afgravingen vergunningen te verlenen.

Het standpunt van de Stichting Natuur en Milieu wordt in het **vijfde hoofdstuk** verwoord door ir. B.P.G.M. Hermans. Onder meer acht de auteur het onvoldoende duidelijk hoe de beoogde planstructuur in de praktijk zal gaan werken. Tevens wordt ingegaan op de doorwerking van het beleid uit het structuurschema, de noodzaak van regulerende heffingen

en het compensatiebeginsel.

Hoofdstuk 6 bevat de bijdrage van drs. F. Fokke. Deze kan worden gezien als de visie van de Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI) aangaande de wijziging van de Ontgrondingenwet. In de tekst stelt de FODI onder meer dat met het wetsontwerp geen duidelijkheid en zekerheid wordt verkregen. Er wordt ingegaan op de afwezigheid van randvoorwaarden voor bewuste keuzen op het gebied van voldoende grondstoffen, mogelijkheden voor natuurontwikkeling, werkgelegenheid en economie.

In **hoofdstuk 7** staat het planningssysteem en de beleidscoördinatie centraal. De bijdrage van ir. P. Icke gaat in op de ontstane problemen met de Ontgrondingenwet uit 1965, het voorontwerp algehele herziening uit 1988 en het wijzigingsvoorstel van 1994. Daarbij wordt een aantal ruimtelijke locationele aspecten die de kern vormen van het structuurschema-model aan een nadere beschouwing onderworpen.

Door mr. G.J.P. Hermans wordt vervolgens ingegaan op het bereik van de vergunningvoorschriften in de gewijzigde Ontgrondingenwet. In dit **achtste hoofdstuk** wordt onder meer de conclusie onderbouwd dat de belangenafweging bepalend blijft voor het bereik van de voorschriften. In de praktijk zal het bereik van de vergunningvoorschriften zijns inziens niet veranderen.

Prof. mr. Th. G. Drupsteen brengt in **hoofdstuk 9** knelpunten rond de toepassingen van het vergunningstelsel en veranderingen ten gevolge van het wijzigingsvoorstel aan de orde. Voor eerdere wetwijzigingen en het huidige wijzigingsvoorstel wordt nagegaan of verbeteringen optreden en/of de geconstateerde knelpunten worden opgelost. Om tegemoet te komen aan een goede afstemming pleit Drupsteen voor een regeling met een geïntegreerde ontgrondingsvergunning.

In het **tiende hoofdstuk** beoordeelt Drs. B. van der Moolen of er met het wetsvoorstel sprake is van voldoende mogelijkheden om een acceptabel geachte herinrichting van de winlocatie en omgeving tot stand te brengen. In de bijdrage wordt ingegaan op de rol van herinrichting bij de maatschappelijke aanvaardbaarheid van ontgrondingen. Volgens de auteur is er meer nodig dan relevante wetgeving alleen.

Tot besluit gaat prof.dr. H. Voogd in **hoofdstuk 11** in op de fundamentele vraag of er een ontgrondingenbeleid nodig is. Tevens filosofeert hij over de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van oppervlakedelfstoffenwinning in ons land. Tenslotte besteedt hij aandacht aan het ontgrondin-

genbeleid voor de toekomst, waarbij hij speciaal ingaat op het compensatie-principe bij de planning van ontgroningen.

Noten

- [1] Nota 'Geground Ontgronden', beleidsnota, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21100, Oppervlaktedelfstoffenvoorziening voor de lange termijn, nrs. 1 en 2, 13 april 1989.
- [2] Voorontwerp Ontgroningenwet d.d. januari 1988 o.a. gepubliceerd in: P. Icke en B. van der Moolen (red) (1988), *Ontgronden in de toekomst*, Geo Pers, Groningen, p.99 - p.118.
- [3] Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21100, nr. 6, p. 2.
- [4] Rapport 'Wettelijke Instrumentatie Ontgroningenbeleid' d.d. 13 maart 1991.
- [5] Wijziging van de Ontgroningenwet en andere wetten, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23568, nrs. 1-2; nr. 3; nr. 4; nr 4 herdruk; nr. 5.

Hoofdstuk 2

Hoofdpunten van de herziene Ontgrondingenwet

Ir. B. de Jong * en **mr. W.H.M.A. Pluimakers ****

Afdeling Ontgrondingen en Alternatieve Materialen *

Afdeling Wetgeving **

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

2.1 Inleiding

Sinds 3 januari 1994 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig, dat tot doel heeft de Ontgrondingenwet ingrijpend te herzien. Erkend moet worden dat het nogal wat tijd heeft gevergd voor het zo ver was. In 1988 werd een concept van een voorontwerp tot algehele herziening van de Ontgrondingenwet uitgebracht. Dit concept bleek onvoldoende maatschappelijk draagvlak te hebben verworven. Vervolgens werd in 1991 een nieuwe opzet voor het gewenste wettelijk instrumentarium met betrekking tot planning en coördinatie ontworpen. Deze bleek op hoofdpunten wél op voldoende draagvlak te kunnen rekenen, ook al bleven er verschillen van mening. Mede op die basis is het wetsvoorstel ontworpen.

Dat het tot stand brengen van wetgeving niet snel is verlopen, hangt ook samen met het onderwerp. In een klein en vol land is het onderwerp ontgrondingen haast per definitie omstreden. Juist bij de ontgrondingen ten behoeve van de oppervlaktedelfstoffenvoorziening zijn er grote en doorgaans tegengestelde belangen in het geding. Voor de bescherming van deze onderscheiden belangen wordt vaak met grote inzet en volharding gestreden. Het kan niet anders dan dat alles ook zijn repercussies heeft als wetgeving op dit terrein wordt herzien. De vraag was ook of en in hoeverre in een tijd van deregulering en terugtrekkende overheid de overheid op dit terrein nog nieuwe taken moest aanvaarden of in wetgeving moet verankeren. De bestuurlijke besluitvorming op dit terrein vindt plaats op het niveau van drie overheidslagen: rijk provincie en gemeente. Ook al heeft het wetsvoorstel onmiskenbaar een zekere centraliserende tendens, er moest tegen worden gewaakt dat het stelsel uit zijn evenwicht zou raken. Weliswaar centralisatie, maar met mate. Het was derhalve geen

geringe opgave om een werkbaar stelsel te vinden, dat zoveel mogelijk recht doet aan alle relevante belangen.

Het Ministerie streeft er naar dat het wetsvoorstel op 1 januari 1996 in werking kan treden.

2.2 Motieven wetsvoorstel

Een eerste vraag die opkomt, is natuurlijk: waarom moet de Ontgrondingenwet worden herzien? Van meet af aan was een belangrijk motief dat er een wettelijke regeling tot stand moest worden gebracht voor de planning van ontgrondingen die zijn gericht op de winning van oppervlakedelfstoffen. De geldende Ontgrondingenwet kent alleen het passieve instrument van de vergunning. In een vergunningstelsel is de overheid pas aan zet als een aanvrager om een vergunning zich meldt.

In de afgelopen twee decennia is duidelijk geworden dat er echter behoefte is aan een actief overheidsbeleid, aan planning. In die periode groeide de spanning tussen enerzijds de behoefte aan grondstoffen voor de bouw en anderzijds de maatschappelijke weerstand tegen het ruimtelijk beslag en de aantasting van het milieu door ontgrondingen. De provincies pleitten voor landelijke ramingen voor de behoefte aan bouwgrondstoffen, aandacht van het rijk voor het inzetten van meer secundaire grondstoffen in de bouw en inzicht in de verdeling van winbaar te maken hoeveelheden oppervlakedelfstoffen per provincie. Ook wensten de provincies overleg en afstemming tussen de 13 vergunninginstanties, namelijk de twaalf provincies en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het bouwbedrijfsleven pleitte voor meer zekerheid voor de bouwgrondstoffenvoorziening en voor een richtinggevende en coördinerende rol van de centrale overheid. Ook de milieubeweging achtte het ontbreken van planning een gemis. Zij wenste meer inzicht in de noodzaak, omvang en locaties van beoogde ontgrondingen en bepleitte een integraal beleid voor de grondstofvoorziening, afstemming dus tussen de oppervlakedelfstoffenwinning en het hergebruik in de bouw.

Een tweede hoofdmotief voor het wetsvoorstel is de behoefte aan doelmatiger procedures. Dit motief is later naar voren gekomen dan het eerste motief. Voordat ontgrond mag worden, moeten vaak vele besluitvormingsprocedures worden doorlopen. Naast de ontgrondingsvergunning is inpassing in het bestemmingsplan nodig en zijn bijvoorbeeld een Rivierenwetvergunning, een milieuvergunning en een kapvergunning op grond van de Boswet nodig. De ervaring leert dat vaak beroep wordt ingesteld in de

verschillende procedures. Het volgen van de diverse procedures vindt vaak niet gecoördineerd en niet parallel geschakeld plaats. Zowel door de provincies als door het betrokken bedrijfsleven is aangedrongen op wettelijke maatregelen om de totale tijdsduur van de noodzakelijke procedures aanmerkelijk in te korten.

2.3 Verantwoordelijkheid rijksoverheid

Uitgangspunt is dat de rijksoverheid een verantwoordelijkheid heeft voor de tijdige winbaarheid in Nederland van een voldoende aandeel oppervlaktedelfstoffen in de grondstoffenvoorziening voor de bouw. Let wel, een verantwoordelijkheid, niet de verantwoordelijkheid. Het rijk acht zich dus mede verantwoordelijk. Dit uitgangspunt, verwoord in de beleidsnota 'Geground ontgronden', wordt breed onderschreven en is geaccordeerd door de Tweede Kamer. Deze verantwoordelijkheid is een afgeleide van het uiteindelijke maatschappelijke doel, namelijk de beschikbaarheid van eindprodukten zoals huizen, fabrieken, spoorwegen en waterkeringen. De rijksoverheid kan op landelijk niveau de grondstoffenbehoefte van de bouw en de nadelen van ontgronden het beste overzien. Dit brengt met zich, dat het rijk het beleid van andere overheden, met name de provincies, moet kunnen beïnvloeden en dat het beleid van rijk en provincies op elkaar moet worden afgestemd.

2.4 Het stelsel van planning en coördinatie

Nadat het oorspronkelijke idee van een apart, sectoraal planningstelsel was verlaten, is er uiteindelijk voor gekozen om het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening toe te passen. Een belangrijke reden hiervoor is dat dit reeds beschikbaar is. Indien zou worden gekozen voor een apart, sectorspecifiek planningstelsel, zou onvermijdelijk de vraag rijzen hoe zich dit verhoudt tot het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en zouden coördinatieproblemen tussen de toepassing van beide planningstelsels kunnen ontstaan. Uit een oogpunt van doorzichtigheid van planningstructuur dient die structuur zo eenvoudig mogelijk te worden opgezet. Het ruimtelijk-ordeningsinstrumentarium past, met enkele 'ontgrondings-specifieke' aanvullingen, goed bij het duidelijk ruimtelijk relevante beleidsterrein ontgrondingen. Tevens wordt op deze wijze de afstemming en coördinatie met de ruimtelijke ordeningslijn bevorderd, één van de huidige knelpunten.

2.5 Structuurschema oppervlakedelfstoffen

Het wetsvoorstel schrijft voor dat het rijk moet zorgdragen voor een structuurschema oppervlakedelfstoffen. Dit moet iedere vijf jaar worden herzien. Het structuurschema bevat de hoofdlijnen en beginselen van het landelijke ontgrondingenbeleid én van het beleid met betrekking tot de oppervlakedelfstoffen vervangende grondstoffen. Het structuurschema is dus, behalve ruimtelijke beleidsnota, tevens grondstoffennota voor de bouw.

Meer concreet gaat het structuurschema in op de volgende zaken. Het rijksbeleid ten aanzien van secundaire grondstoffen (het hergebruik van afvalstoffen in de bouw) wordt beschreven. De nationale behoefte per grondstof wordt geanalyseerd en geraamd, inclusief de behoefte aan export. De mogelijkheden om in die behoefte te voorzien door winning in Nederland, gebruik van secundaire grondstoffen, vernieuwbare grondstoffen (hout) en import worden eveneens geanalyseerd en geraamd. Daarbij moet rekening worden gehouden met bestaande en de eventueel in het structuurschema aangegeven nieuwe maatregelen ter bevordering van het zuinig gebruik van oppervlakedelfstoffen en het toepassen van secundaire grondstoffen.

Verder brengt het structuurschema, per oppervlakedelfstof, de geologische voorkomens in kaart en de ruimtelijke benuttingsmogelijkheden daarvan, zoals die blijken uit het ruimtelijk rijksbeleid in met name andere structuurschema's. Daarna wordt een vergelijking gemaakt tussen de behoefte aan winning van oppervlakedelfstoffen en de ruimtelijke benuttingsmogelijkheden. Als dan blijkt dat er een tekort is aan winningsmogelijkheden, moet een belangenafweging plaatsvinden, die leidt tot:

- Ofwel vermindering van de omvang van de winning in Nederland, zodat er dus meer secundaire grondstoffen moeten worden ingezet of meer geïmporteerd moet worden;
- Ofwel vergroting van de winningsmogelijkheden in Nederland en dus aanpassing van het ruimtelijk rijksbeleid.

Het structuurschema kan richtinggevende uitspraken bevatten over de omvang van in streekplannen toe te stane winning van oppervlakedelfstoffen, het tijdstip en de ruimtelijke reservering daarvoor. Uiteraard is het de bedoeling in goed overleg tussen het rijk en de provincies tot afspraken te komen, zodat de benodigde richtinggevende uitspraken in harmonie tot stand kunnen komen.

Het structuurschema kent twee gradaties van hardheid ten aanzien van planologische reserveringen, namelijk:

- Situering van winlocaties **ergens in de zoekruimte**, dat wil zeggen in een gebied waarbinnen, in de rijksvisie, ontgronden toelaatbaar dan wel niet ontoelaatbaar is, ofwel
- Het rijk geeft in het structuurschema **winzones** aan, dat wil zeggen gebieden waarbinnen in één of meer deelgebieden daarvan ontgronden toelaatbaar is nadat door de provincie één of meer winplaatsen in het streekplan zijn bepaald of nadat één of meer ontgrondingsvergunningen zijn afgegeven.

In beide gevallen - bij het aangeven van zoekruimte en bij het aangeven van winzones - gaat het niet om juridisch bindende beslissingen; in beide gevallen is immers nog concretisering nodig door de betrokken provincies. Het is niet de bedoeling in het structuurschema zelf over te gaan tot het vaststellen van concrete winplaatsen.

Wat zijn nu de consequenties van het structuurschema? Bij het opstellen van streekplannen dienen provincies rekening te houden met het beleid zoals dat in structuurschema's is vastgesteld. Het rijk zal toetsen of de streekplannen voldoende beantwoorden aan de uitspraken in het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) kan een aanwijzing geven aan een provincie over de inhoud van een streekplan als, in de visie van het rijk, een provincie onvoldoende rekening houdt met het beleid zoals dat is vastgesteld in een structuurschema.

Een structuurschema doorloopt de zogenaamde pkb-procedure. Dit houdt onder meer in een uitgebreide inspraak-, advies- en overlegprocedure. Een structuurschema moet worden goedgekeurd door de Tweede en Eerste Kamer. In de bestuurlijke praktijk vormen de in een structuurschema gedane uitspraken een behoorlijk hard gegeven.

2.6 Beleidscoördinatie

In het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat het rijk en de provincies periodiek overleg voeren over de voorbereiding en de uitvoering van het structuurschema oppervlakedelfstoffen. Dit overleg is nodig ter onderbouwing, afstemming en uitvoering van het algemene rijksbeleid en voor de coördinatie van het beleid van de vergunninginstanties. De rijksoverheid, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), is hier in twee hoedanigheden bij betrokken: namelijk als primair verantwoordelijke voor het

landelijke beleid en als vergunninginstantie voor de rijkswateren.

Hiermee wordt het reeds bestaande overleg wettelijk geformaliseerd. Ook in de afgelopen jaren is periodiek bestuurlijk overleg gevoerd tussen de Minister van V&W en de provincies, via het Interprovinciaal Overleg (IPO). Op ambtelijk niveau vindt het overleg plaats in de Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid (L.C.C.O.). Voor dit overleg is van belang dat de deelnemers elkaar stelselmatig gegevens verstrekken. Het gaat daarbij om de volgende gegevens:

- Ramingen van de behoefte aan winning van oppervlaktedelfstoffen;
- De daadwerkelijk gewonnen hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen;
- De vergunde voorraden;
- Het ontgrondingenbeleid, waaronder de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen.

In dit verband moet ook nog het overlegorgaan oppervlaktedelfstoffen worden genoemd. Dit overlegorgaan is breed samengesteld. Hierin zijn onder meer vertegenwoordigd: het IPO, de VNG, het bouwbedrijfsleven waaronder de ontgronders en producenten van secundaire grondstoffen, de stichting Natuur en Milieu, het Landbouwschap en de ANWB. Het overlegorgaan heeft een onafhankelijke voorzitter. Naast V&W zijn er ook in vertegenwoordigd de departementen van EZ, LNV en VROM. In het overlegorgaan wordt op consensus gericht overleg gevoerd over meer het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen. Ook eventuele knelpunten bij de uitvoering, bijvoorbeeld op het punt van de bouwgrondstoffenvoorziening zullen daar worden besproken.

18

2.7 De vaststelling van winplaatsen door de provincie

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid voorzien dat door een provincie in een streekplan een winplaats wordt vastgesteld. Een winplaats is in het wetsvoorstel gedefinieerd als een plaats die bestemd is voor de winning van oppervlaktedelfstoffen. Vaststelling van een winplaats in een streekplan dient te geschieden met de nauwkeurigheid van een bestemmingsplan buitengebied. Anders gezegd: een streekplan waarin een winplaats is opgenomen is een provinciaal bestemmingsplan.

Een dergelijke winplaatsvaststelling moet, juist omdat zij de burgers bindt, een vrij zware procedure doorlopen. Over het plan tot vaststelling van een winplaats dient uiteraard met de betreffende gemeente overleg worden gevoerd. De provincie moet de gemeenteraad vragen of de winplaats binnen het bestemmingsplan past. De gemeenteraad moet binnen drie

maanden meedelen of dit het geval is. Als de winplaats niet past in het bestemmingsplan, is de gemeente verplicht mee te delen of planologische medewerking wordt verleend.

Als een winplaats in strijd is met het bestemmingsplan en de gemeente wil geen planologische medewerking verlenen moet de provincie, gelijktijdig met de vaststelling van de winplaats, een aanwijzing geven aan de gemeente om de winplaats planologisch in te passen. Dit systeem wordt de gecoördineerde aanwijzing genoemd: gecoördineerd en gelijktijdig in de provinciale en gemeentelijke lijn valt de beslissing dat de winplaats planologisch toelaatbaar zal zijn.

De winplaatsvaststelling is een juridisch bindende beslissing. Uiteraard is beroep mogelijk en wel in één instantie, namelijk bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het wetsvoorstel bepaalt dat, als een winplaats eenmaal onherroepelijk is bepaald, het principe dat daarbinnen ontgrond mag worden niet meer bij de rechter aangevochten kan worden. De regeling van opname van winplaatsen in het streekplan biedt een provincie de mogelijkheid om zelf tamelijk precies een ontgronding te plannen. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn in situaties dat een provincie van mening is dat in een bepaald gebied ontgrond moet kunnen worden. De regeling kan ook van belang zijn voor het rijk. In een richtinggevende uitspraak in het structuurschema kan namelijk aan een provincie gevraagd worden één of meer niet nader omschreven winplaatsen vast te stellen.

2.8 Doelmatiger vergunningprocedures

Het streven naar doelmatiger vergunningprocedures vormt het tweede hoofddoel van het wetsvoorstel. Afgezien van de planningprocedure moeten er vaak diverse vergunningprocedures worden doorlopen voordat er ontgrond mag worden. Vast staat dat er grote behoefte bestaat aan stroomlijning en bekorting van de totale duur van die procedures.

Om welke procedures gaat het? Allereerst de vergunningprocedure in het kader van de Ontgrondingenwet. In de tweede plaats procedures die zijn gericht op het verkrijgen van een aanlegvergunning en een bouwvergunning. In de derde plaats de vergunningprocedures op grond van de milieuwetgeving; te denken valt aan de vergunning op grond van de Wet milieubeheer, maar daarnaast kan ook een vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren nodig zijn. Tenslotte zullen op grond van andere wetgeving nog een of meer vergunningen nodig kunnen zijn. Om een paar voorbeelden te noemen: het kan gaan om een vergun-

ning op basis van de Rivierenwet, een vergunning op grond van de Boswet (kapvergunning) of op grond van provinciale verordeningen of waterschapsverordeningen.

Wat zijn in de huidige praktijk de knelpunten bij de diverse vergunningprocedures? Een analyse van die knelpunten heeft het volgende beeld opgeleverd. Het gaat om procedures die bepaald niet alle gelijk starten en die niet in hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. Vaak wordt pas met een bepaalde procedure begonnen nadat een onherroepelijke beslissing is gevallen in een andere procedure. Anders gezegd: een parallelle en gecoördineerde behandeling van de verschillende vergunningaanvragen vindt onvoldoende plaats.

Een tweede probleem is dat de verschillende procedures niet alleen in hun totaliteit, maar ook ieder op zich lang, te lang duren. De wettelijke termijnen die zijn gesteld voor de bestuurlijke behandeling en beslissing worden met regelmaat overschreden. Ook in beroep bij de rechter duurt het lang voordat een uitspraak wordt gedaan.

De knelpunten die hierboven zijn geschetst zijn zodanig dat daarin moeilijk kan worden berust. De stroperigheid van de besluitvormingsprocedures op dit terrein kan overigens niet los worden gezien van meer algemene discussies over dat thema. Zoals u bekend, studeert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op dit complexe onderwerp. Op het terrein van het milieubeheer is er reeds aanleiding gevonden om een aantal specifieke vergunningstelsels samen te bundelen in één vergunningstelsel op grond van de Wet milieubeheer. Op het terrein van de ruimtelijke ordening is onlangs een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de zogenaamde Nimby-wet, totstandgekomen. Die wet maakt het voor de rijksoverheid en de provinciale overheid mogelijk om bepaalde impasses in de gemeentelijke sfeer te doorbreken. Op het terrein van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is onlangs de Tracéwet in werking getreden. Ook in die wet wordt aan het onderwerp efficiëntie en doelmatigheid van de besluitvorming veel aandacht besteed.

Ook al bieden de Wet milieubeheer en de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorzieningen die ook voor een doelmatiger besluitvorming op het terrein van de ontgrondingen van belang zijn, toch is het nodig dat de Ontgrondingenwet zelf wordt aangepast met het oog op doelmatiger procedures.

Hoe zal in het nieuwe bestel de regeling er uit komen te zien? Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de bestuurlijke fase van de

besluitvorming en de rechterlijke fase. Met de bestuurlijke fase wordt de fase bedoeld waarin een bestuursorgaan een of meer van de aanvragen om vergunning die betrekking hebben op een bepaalde beoogde ontgronding, zal moeten behandelen en daarop een beslissing zal moeten nemen. Waar het in deze fase om gaat, is dat er gezorgd moet worden voor een parallelle en gecoördineerde behandeling van alle aanvragen om vergunning. Juist op die manier wordt bewerkstelligd dat de totale duur van alle vergunningprocedures aanzienlijk wordt bekort. Daarvoor is het allereerst wenselijk dat de rechtstreeks belanghebbende bij die vergunningen ervoor zorgt dat hij de verschillende aanvragen om vergunning op hetzelfde moment bij de diverse vergunningverlenende overheden indient. Bij het indienen van die aanvragen kan de aanvrager een gecoördineerde behandeling van die aanvragen verzoeken. Als daarom gevraagd is, is het provinciaal bestuur verplicht zorg te dragen voor een gecoördineerde behandeling van alle aanvragen.

Wat betekent een dergelijke gecoördineerde behandeling? Zij betekent dat de provincie moet bevorderen dat bij de beoordeling van de vergunningaanvragen rekening wordt gehouden met de onderlinge samenhang tussen de verschillende aanvragen en de te geven beslissingen op die aanvragen. Met andere woorden: de coördinatie is niet uitsluitend procedureel van aard, maar dient er mede toe dat inhoudelijk coördinatie plaatsvindt. Procedureel betekent een en ander dat zoveel mogelijk de aanvragen en de ontwerp-beschikkingen gezamenlijk worden bekend gemaakt en dat ook gelijktijdig gelegenheid wordt gegeven om bedenkingen naar voren te brengen. Als sluitstuk van deze coördinatieregeling is erin voorzien dat de andere overheden mee moeten werken aan het realiseren van deze vorm van coördinatie door het provinciaal bestuur.

Deze coördinatieregeling is niet nieuw. Zij is ontleend aan de Wet milieubeheer. Het voorgestelde systeem van besluitvorming op aanvragen om vergunning leidt dus tot een parallelle én gecoördineerde besluitvorming. Het zal met zich brengen dat ongeveer een half jaar nadat de diverse aanvragen om vergunning zijn ingediend, een bestuurlijke beslissing daarop zal dienen te zijn genomen. Vergeleken met de huidige situatie, waarin de besluitvorming vaak niet parallel en niet gecoördineerd plaatsvindt, betekent dit een aanzienlijke versnelling van de totale duur van de bestuurlijke besluitvorming.

Ook in de rechterlijke fase is er behoefte aan versnelling. Die is op de volgende wijze inhoud gegeven. Indien de hierboven besproken bestuurlijke coördinatieregeling wordt toegepast, vindt er concentratie van rechtsbeschermingsmomenten plaats. Die concentratie houdt in dat alle beschik-

kingen op de aanvragen om vergunning bij de rechter als één beschikking worden behandeld. Bovendien is bepaald dat uitsluitend beroep wordt opengesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is een afwijking van het normale systeem van rechtsbescherming, waarin is voorzien in administratieve rechtspraak in twee instanties. Tenslotte is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op termijn gesteld. Zij zal moeten beslissen binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn.

Het wetsvoorstel kan ertoe leiden dat de totale duur van de besluitvorming aanzienlijk wordt verkort. In de bestuurlijke sfeer door middel van de af te dwingen coördinatie. In de sfeer van het beroep door integratie van rechtsbeschermingsmomenten bij één rechterlijke instantie en door de rechter op termijn te stellen.

2.9 Uitbreiding vergunningvoorschriften

Op grond van de vigerende Ontgrondingenwet kunnen voorschriften worden verbonden aan een ontgrondingsvergunning ter bescherming van alle bij de ontgroning betrokken belangen. Bij de afweging van alle bij de ontgroning betrokken belangen in het kader van de beoordeling van een vergunningaanvraag speelt de mogelijkheid om voorschriften aan een vergunning te verbinden een belangrijke rol. Daarmee kan namelijk soms deels en soms zelfs geheel tegemoet worden gekomen aan bezwaren tegen een ontgroning. In de nota Gegrond Ontgronden is als tekortkoming van de vigerende wet gesignaleerd dat de juridische mogelijkheden om het gewenste beheer van een gebied na het ontgronden voor te schrijven, tekortschieten. Hetzelfde is het geval ten aanzien van het voorschrijven van de gewenste aanpassingsinrichting van de omgeving van de locatie.

Er ontbreken in de publiekrechtelijke sfeer instrumenten om voor te schrijven hoe het gebied na de ontgroning wordt beheerd en hoe de aanpassingsinrichting van de omgeving van de ontgronde locatie eruit zal zien. In de huidige praktijk worden dit soort zaken veelal toch ten laste gebracht van de ontgronder, namelijk via privaatrechtelijke overeenkomsten. Hierdoor kan de zelfstandige en integrale belangenafweging van de overheid bij de besluitvorming over de vergunningaanvraag en de rechtsbescherming van betrokkenen in gevaar komen.

Mede om deze reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat aan een vergunning ook voorschriften kunnen worden opgenomen die betrekking hebben op:

- Het betalen, geheel of gedeeltelijk, van de kosten van het beheer van een perceel nadat het is ontgrond;
- Het betalen van de kosten in verband met de aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel, voorzover deze aanpassingsinrichting noodzakelijk is als gevolg van de ontgroning.

Daarnaast is in het wetsvoorstel zeker gesteld dat een aantal andere voorschriften die in de huidige praktijk worden opgenomen en, althans deels, in de jurisprudentie zijn bevestigd, mogen worden opgenomen. Het gaat hier onder meer om:

- Voorschriften dat de gewonnen oppervlaktedelfstoffen voor geen andere bestemming mogen worden afgevoerd dan in het voorschrift is omschreven;
- Een wintempobepaling;
- De eis dat bepaalde gegevens beschikbaar worden gesteld door de ontgronder om de naleving van de vergunningvoorschriften te bevorderen.

2.10 Vereenvoudiging onteigeningsmogelijkheden

In de geldende wet is opgenomen dat onteigend kan worden zonder nutswet als dat noodzakelijk is voor de winning van oppervlaktedelfstoffen die van belang zijn voor de nationale economie. Er moet dan wel reeds een onherroepelijke vergunning op grond van de Ontgrondingenwet zijn verleend. In de praktijk is het criterium 'van belang voor de nationale economie' moeilijk te hanteren. Daarom is nu bepaald dat onteigend kan worden zonder nutswet in alle gevallen waarin er sprake is van een onherroepelijke ontgrondingsvergunning is. Tevens is geregeld dat op dezelfde, eenvoudiger wijze ook onteigend mag worden als de provincie een winplaats definitief in een streekplan heeft vastgesteld.

2.11 Aanwijzing rijk voor het verlenen van een vergunning

Het is niet geheel uitgesloten dat door een bepaalde provincie onvoldoende wordt meegewerkt aan hetgeen de rijksoverheid op dit terrein wenselijk acht. De vraag is dan welke instrumenten het rijk ter beschikking heeft indien op provinciaal niveau onvoldoende wordt meegewerkt aan de verwezenlijking van het rijksbeleid. In de ruimtelijke lijn is er geen behoefte

aan nieuw instrumentarium. Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan aan een provincie een aanwijzing worden gegeven omtrent de inhoud van een streekplan. Het aanwijzingsinstrument kan worden ingezet als onvoldoende doorwerking wordt gegeven aan het structuurschema.

In de sfeer van de Ontgrondingenwet is er wèl behoefte aan nieuw instrumentarium. Het kan immers zijn dat een bepaalde vergunning uit een oogpunt van rijksbeleid ten onrechte wordt geweigerd door een provincie of dat, als de vergunning wèl wordt verleend, te veel belemmerende voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Daarom is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen van een zogenaamde ministeriële aanwijzing. De provincie is verplicht overeenkomstig die aanwijzing te handelen bij de vergunningverlening. De aanwijzing kan alleen worden ingezet in knellende situaties, waarin spoedige winning van bepaalde stoffen geboden is en dan nog alleen in gevallen waarin de winplaats onherroepelijk is vastgesteld.

2.12 Provinciale bestemmingsheffing extra kosten planning

Het wetsvoorstel betekent een verzwaring van de provinciale taken op het gebied van planning, onderzoek en coördinatie met betrekking tot ontgrondingen. Deze verzwaring wordt, in geld uitgedrukt, geschat op de helft van de totale kosten van de provincies voor deze taken. Het wetsvoorstel bepaalt dat de provincies deze voor 50% mogen dekken door een provinciale bestemmingsheffing op de hoeveelheid kubieke meters die mag worden ontgrond. Het gaat hierbij naar verwachting om enkele centen per kubieke meter.

Hoofdstuk 3

De teerling is geworpen!

Mr. H.S. de Vries

Bureau Ontgrondingen/Grondstoffenbeheer
Provincie Noord-Brabant

3.1 Introductie

In 1978 maakte de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat bij de begroting voor 1979 bekend dat het in haar voornemen lag om de Ontgrondingenwet te herzien. Anno 1994 ziet het er naar uit dat dit voornemen wordt uitgevoerd. In grote lijnen kan met het voorliggende wetsvoorstel worden ingestemd. Toch wordt in dit hoofdstuk een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel geplaatst om een laatste handreiking aan de wetgever te doen die tot een meerwaarde van het produkt zou kunnen leiden.

In september 1992 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) schriftelijk gereageerd op het toen voorliggend voorontwerp van wet. Aan de hand van deze reactie wordt het wetsontwerp nader besproken. Voor het wetsontwerp wordt overigens verwezen naar Bijlage 2 in dit boek.

3.2 Algemeen

De huidige wet kent nagenoeg uitsluitend bepalingen ten aanzien van vergunningverlening. Daarbij zijn alle bevoegdheden in handen gelegd van Gedeputeerde Staten, met uitzondering van ontgrondingen in rijkswateren. Bovendien ademt de huidige wet een sfeer van neutraliteit uit. De wet van 1965 is tot stand gekomen om de bij de ontgroning betrokken belangen te beschermen. De vraag is daarbij niet: "Is de ontgroning wenselijk?"; nee, de vraag is: "Zijn er - zwaarwegende - belangen die zich tegen een ontgroning verzetten?".

De huidige wet speelt daarbij onvoldoende in op:

- 1) De behoefte aan oppervlakedelfstoffen voor de bouw en infrastructuur, de daaruit voortvloeiende taakstellingen en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid van de minister;
- 2) Afstemming en coördinatie vergunningverlening;
- 3) Afstemming ontgrondingen met de ruimtelijke ordening;
- 4) Voorschriften ter bevordering van belangen;
- 5) Financiële consequenties voor de provincies.

Op deze onderdelen wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan.

3.3 De behoefte aan oppervlakedelfstoffen

Met de artikelen 7a tot en met 7g worden nieuwe bepalingen ingevoegd, welke een waarborg moeten bieden dat de provincies tijdig voldoende voorraden hebben vergund, zie Bijlage 2. De provincies zullen hiertoe in de regel ontgrondingsplannen opstellen, waarin ruimtelijke reserveringen voor ontgrondingslocaties worden opgenomen, die hun doorwerking vinden in streekplannen.

Door middel van jaarlijkse inventarisaties per provincie en afstemming daarvan op landelijk niveau, wordt enerzijds inzicht verkregen in de behoefte aan oppervlakedelfstoffen, anderzijds worden knelpunten in reserveringsgebieden gesignaleerd. Indien een provincie onvoldoende inspanningen verricht om tijdig reserveringsgebieden, hetzij winplaatsen, hetzij winzones, in een streekplan op te nemen - op dit moment relevant gelet op het besluit van Provinciale Staten van Zuid-Holland van 16 september 1993 - kan de minister via het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen en het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), een verplichte aanwijzing voor een winplaats in het streekplan geven. Blijft in die situatie een provincie bij vergunningverlening nalatig, dan kan de minister een aanwijzing geven, ertoe strekkende dat vergunning moet worden verleend zodanig dat in de te verwachten behoefte kan worden voorzien. In beginsel is dit - gezien vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid - een sluitende regeling. Deze nieuwe bepalingen geven naast de waarborgen ten aanzien van de bescherming van andere bij de ontgroning betrokken belangen, tevens waarborgen voor de bij de ontgroning **beoogde** belangen.

Deze situatie doet zich nagenoeg alleen voor indien Gedeputeerde Staten na een aanwijzing tot een winplaats in het streekplan, niet bereid zijn tot

vergunningverlening. Wordt de Memorie van Toelichting erop nageslagen, dan sluit de minister toepassing van deze bepaling ook niet uit als Gedeputeerde Staten de vergunning weigeren, danwel een wintempobepaling opleggen welke erin resulteert dat er minder gewonnen mag worden dan de behoefte is. Indien een vergunning, waarvoor in het streekplan een winplaats is aangewezen, wordt geweigerd, dan wel zodanig wordt verleend, dat deze op gespannen voet staat met de intentie, dan zal de aanvrager respectievelijk de vergunninghouder, beroep tegen de vergunning aantekenen. Het besluit van Gedeputeerde Staten wordt in die situatie aan de rechter voorgelegd die daarbij het besluit op al zijn ins en outs zal toetsen. De rechter is daarbij gebonden aan een termijn van maximaal 1 jaar. Het kan dan toch niet de bedoeling van de minister zijn om een aanwijzing te geven, vooruitlopende op een rechterlijke toetsing?

De conclusie is dat de voorgestane regeling een sluitende regeling is, die recht doet aan de verantwoordelijkheden van zowel de minister als van de provincies en die recht doet aan de veranderde inzichten inzake de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen. Wel dient ervoor te worden gewaakt dat er geen oneigenlijk gebruik van de bevoegdheden wordt gemaakt.

3.4 Afstemming/coördinatie vergunningverlening.

Een veel gehoorde klacht, met name vanuit het bedrijfsleven, is de lange duur van procedures en het ontbreken van coördinatie tussen de diverse instanties bij de vele vereiste besluiten. Ook het IPO heeft in haar reactie de minister verzocht om flankerend beleid. Geconcludeerd kan worden dat de minister hieraan heeft voldaan. Hierbij moet wel een kanttekening worden geplaatst.

Immers, indien een aanvraag wordt ingediend en daarbij het verzoek wordt gedaan om de procedures te coördineren, is de provincie gehouden om alle aanvragen die binnen zes weken na de eerste aanvraag zijn ingediend en die betrekking hebben op de ontgrondingsactiviteit, te coördineren, en wel zodanig dat door de diverse instanties de besluitvorming in dezelfde periode plaatsvindt. Bij beroep heeft dit het voordeel dat een integrale behandeling van alle besluiten kan plaatsvinden. Voor de provincies legt deze coördinatie zonder meer een zware claim op de huidige capaciteit.

Daarbij moet rekening worden gehouden met de korte termijnen die beginnen te lopen zodra de eerste aanvraag is ingediend. Met inbegrip van een beroepsprocedure wordt er in de Memorie van Toelichting vanuit gegaan dat de maximale procedure een half jaar zal gaan belopen, terwijl

nu volgens de toelichting vaak 5 tot 9 jaar verstrijken alvorens er een onherroepelijk besluit ligt. De euforie van de korte termijnen is helaas niet terecht. Opvallend is dat de Raad van State in haar advies op dit wetsvoorstel haar zorgen erover uit dat de wetgever in vele (milieu)wetten bepaalt dat de Raad van State binnen een jaar na het indienen van een beroepsschrift in de zaak moet hebben voorzien. De Raad van State koppelt dit aan uitbreiding van de capaciteit. Het laat zich raden dat er voorlopig nog geen uitzicht is op verkorting van beroepszaken van 3 tot 1 jaar.

Daarvoor vindt een vergunningenprocedure bij de provincie plaats. Die procedure - vooral als deze betrekking heeft op een aanvraag voor een grootschalige locatie ten behoeve van de winning van oppervlaktedelfstoffen - is niet in zes maanden afgerond. Een procedure start namelijk niet bij de indiening van een aanvraag, nee, een procedure start op het moment dat de provincie of een bedrijf het voornemen heeft om een winplaats respectievelijk een ontgrondingsaanvraag voor te bereiden. Voordat een aanvraag kan worden ingediend zal er veel onderzoek moeten plaatsvinden. Het gevolg van de termijn van zes maanden zal zijn dat het accent verder zal worden verschoven naar het vooroverleg en dat bij dat vooroverleg zoveel mogelijk andere instanties - zoals de gemeente, rijkswaterstaat, een waterschap - betrokken moeten worden. Bij dit soort aanvragen is de termijn van zes maanden alleen - en dan nog met moeite - haalbaar indien alle facetten van tevoren met elke partij zijn doorgenomen. Maar daar blijven jaren mee gemoeid. Het pluspunt van dit voorstel is de - op verzoek - verplichte coördinatie tussen de diverse besluiten die moeten worden genomen.

3.5 Afstemming ontgrondingen met de ruimtelijke ordening

In lid 8 van artikel 10 is bepaald dat een vergunning niet mag worden verleend of gewijzigd, indien de beoogde ontgronding in strijd zou zijn met een bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit terzake, **tenzij** de raad van de betrokken gemeente heeft meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen, danwel Gedeputeerde Staten of de minister een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) geven.

Deze bepaling kent een aantal grote bezwaren. Volgens de toelichting is deze bepaling in combinatie met andere bepalingen zoals de verplichte consultatie, opgenomen om te verzekeren dat de procedure voor de

vergunningverlening en voor het bestemmingsplan inhoudelijk en qua tijdsorde op elkaar worden afgestemd. "Een en ander biedt voor het bedrijfsleven de gewenste duidelijkheid", aldus de toelichting: "men weet op het moment van verlening van de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet ook waar men aan toe is voor wat betreft de beslissingen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening".

Toch kleven er grote nadelen aan deze oplossing voor coördinatie tussen beide wetten.

- 1) Bij vaststelling van een bestemmingsplan wordt in de regel geen rekening gehouden met ontgrondingsactiviteiten. Er vindt op dat moment een belangenafweging plaats waarvan het ontgrondingenbelang geen onderdeel is, omdat het belang zich op dat moment niet heeft aangediend.
- 2) Het uitgangspunt van de huidige wet is de afweging van de bij de ontgroning betrokken belangen. In het wetsvoorstel zijn dat zowel de te beschermen als de te bevorderen belangen. Volgens vaste jurisprudentie is het planologisch belang daarbij een zwaarwegend, maar niet altijd een doorslaggevend belang. Die afweging van belangen vindt plaats op provinciaal niveau, nadat alle betrokken instanties daarover hebben kunnen adviseren. Op gemeentelijk niveau vindt geen inventarisatie plaats van de betrokken belangen. Toch geeft in deze situaties het standpunt van de gemeenteraad de doorslag of de aanvraag - bij strijd met het bestemmingsplan - moet worden geweigerd. De realiteit is dan dat een deel van het ontgrondingenbeleid door de gemeente wordt bepaald.
- 3) Nu heeft de provincie de bevoegdheid om in die situaties een aanwijzing te geven op grond van de WRO. Maar aangezien een aanwijzing als hierbedoeld een zware inbreuk is op een wettelijke bevoegdheid van een andere instantie, zullen de provincies zich eerst wel eens een aantal malen achter het oor krabben voordat zij een dergelijke maatregel in overweging nemen. Verwacht mag worden dat dit zich alleen zal voordoen indien een gemeente planologische medewerking weigert bij vaststelling van winplaatsen ter realisering van taakstellingen. Dit betreft naar schatting minder dan 5% van alle aanvragen. Het lijkt dan ook reëel om ervan uit te gaan dat het in die situatie vaker zal voorkomen dat een vergunning niet kan worden verleend. Beroep tegen zo'n weigering zal weinig kans van slagen hebben, aangezien de weigering gebaseerd is op een wettelijke bepaling.

De coördinatie en daarmee de duidelijkheid kan op een meer bevredigende manier worden opgelost. Een aanvraag die in strijd is met het bestemmingsplan zou bijvoorbeeld tevens kunnen worden aangemerkt als een

verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan. Voor die vrijstelling moet een procedure worden gevolgd waarbij de belangen van de aanvrager zijn gewaarborgd. Wordt het verzoek afgewezen, dan is er beroep op dit besluit mogelijk. Deze oplossing is overigens niet nieuw.

Ook indien een bouwvergunning wordt aangevraagd welke in strijd is met het bestemmingsplan, wordt die aanvraag tevens aangemerkt als een vrijstellingsverzoek. De rechtszekerheid is met dit voorstel gediend en aan de uitgangspunten van zowel de Ontgrondingenwet als de Wet RO wordt geen geweld gedaan.

3.6 Voorschriften ter bevordering van belangen

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij een enkele uitbreiding van artikel 3. Het is verheugend dat er thans een wettelijke regeling komt voor een reeds jarenlang bestaande praktijk. Het betreft hier de praktijk dat in ontgrondingsvergunningen voorschriften worden opgenomen ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken. Hieronder wordt tevens bedoeld op voorschriften welke voortvloeien uit het te voeren ontgrondingenbeleid.

Geconstateerd moet worden dat hier deels sprake is van een gemiste kans. Twee voorbeelden ter onderbouwing:

In artikel 3 onder g wordt bepaald dat voorschriften kunnen worden opgenomen dat binnen een bij het voorschrift aangegeven periode ten hoogste een bepaalde hoeveelheid aangegeven vaste stoffen moet worden gewonnen. Dit wordt een wintempobepaling met een plafond genoemd. Wat ontbreekt is de uitdrukkelijke bepaling van een wintempobepaling met een bodem: dat bij voorschrift kan worden bepaald dat in een bepaalde periode tenminste een bepaalde hoeveelheid aangegeven vaste stoffen mag worden gewonnen. Hoewel de opsomming van artikel 3 niet limitatief is en bij een vergunningverlening ook een wintempobepaling met een bodem kan worden opgenomen, valt er veel voor te zeggen om juist dit in de wet vast te leggen.

Immers, tot op heden wordt een ontgrondingsvergunning aangemerkt als een recht om te ontgronden. Om er bij tijdige vergunningverlening vanuit te kunnen gaan dat er ook voldoende wordt gewonnen om in de behoefte te voorzien, is het wenselijk om bij deze vergunningen niet alleen te kunnen spreken van een 'winrecht', maar tevens een 'winplicht' te kunnen

opleggen. Er wordt wel eens gesteld dat op te weinig winnen geen sanctie kan worden gesteld, maar als sanctie zou kunnen worden opgenomen dat de vergunning geheel of gedeeltelijk vervalt, waarbij alsdan ruimte komt om de locatie voor het resterende deel aan een bedrijf te gunnen dat zich wel aan dit voorschrift houdt. In feite is dit niet veel anders dan een vervaldatum in een vergunning opnemen. Zijn de activiteiten niet geheel op dat moment uitgevoerd, dan dient toch de ontgronding te worden gestaakt. Het klemmt des te meer om dit in de wet vast te leggen, omdat een hoofdreden voor deze aanpassing nu juist is dat er planmatig wordt gewerkt om tijdig over voldoende oppervlaktedelfstoffen te kunnen beschikken. Ontgronden verschuift daarmee van recht naar plicht.

Een tweede voorbeeld is het gestelde onder artikel 3 lid i: de bepaling inzake de zogenaamde winrechtenverdeling. Indien meerdere bedrijven uit beleidsmatige overwegingen in één locatie moeten gaan winnen, nemen die bedrijven een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar in. Het mag niet zo zijn dat een bedrijf als een soort 'onderaannemer' van het andere bedrijf wordt aangemerkt. De onderhavige bepaling wekt licht die indruk, nu vergunninghouder verplicht is toe te laten dat een aangewezen deel van de te ontgronden zaken door één of meer aangewezen derden wordt ontgrond. Bovendien ben ik er zeer huiverig voor om de tussen de bedrijven te sluiten overeenkomst - welke er altijd zal moeten komen - door de provincie te laten goedkeuren. In een dergelijke overeenkomst worden heel veel zaken geregeld welke niet kunnen worden aangemerkt als 'bij de ontgronding betrokken belangen' en waar de provincie als vergunninghouder geen verantwoordelijkheid voor kan en mag dragen. Een dergelijke overeenkomst kan hooguit worden getoetst op strijd met het provinciaal beleid - thans de 'Intentieverklaring afstemming beleid beton- en metselzand' gesloten tussen de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Limburg - en de vergunning. Maar het gaat te ver om aan zo'n overeenkomst de goedkeuring te verbinden.

Er blijven voor een uitwerking van de winrechtenverdeling bij vergunning twee mogelijkheden open, te weten het oprichten van een werkmaatschappij door de betrokken bedrijven voor de exploitatie van die ene locatie, waarbij de vergunning op naam wordt gesteld van die werkmaatschappij en waarbij wel de winrechtenverdeling in de vergunning is vastgelegd. De andere mogelijkheid is om de vergunning op naam van de aanvragers te zetten. In deze tweede situatie zal er veel zorg moeten worden besteed aan de handhaafbaarheid.

3.7 Financiële consequenties voor de provincies

In 1978 stond reeds het doel voor ogen dat een planmatige aanpak van ontgrondingsactiviteiten een wettelijke grondslag behoeft. De provincies kregen daarbij de toezegging van de minister dat de hieruit voor de provincies voortvloeiende extra werkzaamheden financieel zouden worden gecompenseerd.

Gesterkt door deze toezegging en in de verwachting dat binnen afzienbare tijd een nieuwe Ontgrondingenwet in werking zou gaan treden zijn diverse provincies in die periode begonnen met het opstellen van ontgrondingsplannen. Dit zeer tot genoegen van de minister: immers voor de minister werd nu inzichtelijk gemaakt dat haar verantwoordelijkheid voor het tijdig beschikbaar komen van oppervlaktedelfstoffen ten behoeve van de bouw en de infrastructuur, gerealiseerd zou worden. In 1989 kwam in het bestuurlijk overleg met de toenmalige minister de eerste domper: er zou geen volledige vergoeding van kosten plaatsvinden: de minister vond 75% een acceptabele vergoeding. In het wetsvoorstel is er nog meer vanaf geknabbeld: 50%. Als argument wordt aangevoerd dat het hier een vergoeding betreft voor de extra werkzaamheden en dat de provincies al lange tijd bezig zijn met planvorming. Bovendien behoort een deel van de planvorming tot het algemeen beleid en dient uit de algemene middelen te komen.

De provincies worden derhalve afgerekend op hun voortvarend inspelen op de ontwikkelingen vanaf 1978. De bestemmingsheffing zou van 50% naar boven toe moeten worden aangepast. Daarnaast nog het volgende: Het Kabinet wil een heffing gaan leggen op de winning van oppervlaktedelfstoffen. Aangezien de provincies bij de opstelling van beleidsplannen een taak vervullen welke tot het algemeen Rijksbelang moet worden aange merkt, is het wenselijkheid om een deel van deze heffing te claimen ter compensatie van de kosten die de provincies moeten maken voor planvorming.

3.8 Slot

In dit hoofdstuk is de aandacht gevestigd op een aantal onderdelen in het voorstel voor wijziging van de Ontgrondingenwet welke aanpassing verdienen. Het onderhavige voorstel is een goed voorstel, op basis waarvan verantwoorde keuzes ten aanzien van ontgrondingsactiviteiten kunnen worden gemaakt en waarmee adequaat op de problematiek kan worden ingespeeld. Verwacht mag worden dat dit voorstel van wet binnen redelijke termijn wet zal worden.

Hoofdstuk 4

Ontgronden met beleid en overleg

Drs. M.A.J. Knip

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Gemeente Emmeloord

4.1 Inleiding

Een ingrijpende herziening van de huidige Ontgrondingenwet is dringend geboden vanwege een aantal belangrijke knelpunten in de huidige wets- en bestuurspraktijk. Ten eerste is er sprake van een gebrek aan coördinatie in de besluitvorming. Ten tweede is er met de bestaande wet sprake van een serieschakeling in plaats van een parallelschakeling van procedures. Ten slotte is de lange onzekerheid voor burgers en bedrijven een knelpunt. In deze bijdrage wordt het wetsvoorstel gezien vanuit een gemeentelijk standpunt.

4.2 Planhiërarchie

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ondersteunt het uitgangspunt in het wetsvoorstel om ook terzake van de winning van oppervlaktedelfstoffen het huidige tweesporenbeleid te handhaven en de coördinatie te regelen met het bestaande planologisch instrumentarium.

De keuze van dit uitgangspunt was niet vanzelfsprekend. Ten tijde van het symposium over 'Planvorming en beleid in het licht van een Ontgrondingenwet' in september 1988 was de gedachte eigenlijk de ontgrondingen te onttrekken aan de integrale ruimtelijke afweging van streek- en bestemmingsplan, dus van de ruimtelijke facetlijn [1]. Er zou een planstelsel tot stand worden gebracht waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat een 'Landelijke Beleidsnota Oppervlaktedelfstoffen' vaststelt. Een dergelijke nota zou het landelijke beleid omtrent de voorziening in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen voor de lange termijn moeten aangeven. Iedere

provincie zou daarnaast verplicht zijn een ontgrondingenplan op te stellen. Voor een verplichte doorwerking van provinciale vergunningverlening in gemeentelijke bestemmingsplannen werd voorzien in een coördinatieregeling met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Terecht is nu de 'Landelijke Beleidsnota' uit het zicht verdwenen en wordt in het wetsontwerp gekozen voor een Structuurschema Ontgrondingen met uitwerking via streek- en bestemmingsplannen.

Een punt van spanning blijft de feitelijke inbreuk op het decentrale stelsel van de WRO als gevolg van de gekozen methodiek van doorwerking van het rijksbeleid via het streekplan naar **verplichte** aanwijzing naar het bestemmingsplan. Gepoogd wordt een echte planhiërarchie te introduceren die echter lang niet altijd tot het beoogde effect zal leiden en ook niet moet leiden. Het betreft hier de situaties dat een gemeentebestuur weigerachtig is om medewerking te verlenen in de vorm van aanpassing van het bestaande bestemmingsplan. Daarbij kunnen zich twee mogelijke situaties voordoen. Ten eerste kan een gemeentebestuur hebben medegedeeld medewerking te zullen verlenen, maar past zij het bestemmingsplan niet of te traag aan. Het wetsvoorstel geeft aan dat een gemeentebestuur uiterlijk een jaar na het onherroepelijk worden van een winplaats planologische medewerking moet verlenen. Als die termijn wordt overschreden kan de provincie de gemeente een aanwijzing geven of kan het Nimby-instrumentarium worden toegepast. Ten tweede zou een gemeente tijdige planologische medewerking kunnen weigeren. Daarvoor bevat het wetsvoorstel een bepaling dat de provincie gelijktijdig met de vaststelling van een winplaats een aanwijzing aan de betreffende gemeente dient te geven.

Ook het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft er al op gewezen dat verreweg het merendeel van de aanvragen wel wordt vergund maar gelet op de specievoorziening niet strikt noodzakelijk is. Bij strijd met het bestemmingsplan zal ondanks een voor de ontgroning gunstige belangenafweging geen aanwijzing ex artikel 37 WRO plaatsvinden. Daarvoor zijn zwaarwegende redenen nodig en zelfs dan is terughoudendheid op zijn plaats gezien de zware inbreuk van dit middel op gemeentelijke autonomie.

Optreden - in casu van Gedeputeerde Staten - is altijd een zaak van beleid. In alle vergelijkbare rechtsfiguren, dichtbij ligt politiedwang, is er sprake van een **kunnen** optreden. In elke situatie, ook bij ontgrondingen moet het mogelijk zijn dat bepaalde overwegingen er toe leiden dat van overheids-optreden moet worden afgezien, bijvoorbeeld omdat (grotere) belangen worden geschaad of omdat het middel niet in verhouding staat tot het te bereiken doel.

Terzijde: Wat als het bestemmingsplan geen beletselen geeft maar het gemeentebestuur geen aanlegvergunning wil afgeven? Ook dat is een zaak van beleid! Het wetsontwerp spreekt alleen over het in overeenstemming brengen van het bestemmingsplan met het besluit tot vaststelling van de winplaats, zie Bijlage 2, artikel 7e.

4.3 Conclusies

Afgezien van het voorgaande lijkt de gekozen opzet een goed werkbaar te zijn. Twee knelpunten worden goed aangepakt, te weten de serieschakeling van procedures en het gebrek aan coördinatie in de besluitvorming. Het laatste krijgt echter pas inhoud als de provinciale besturen naar de gemeenten toe echt werk maken van het bestuurlijk overleg zonder welk overleg geen zorgvuldige procedure mogelijk is.

Of ook het derde knelpunt, lange onzekerheid bij burgers en bedrijven in voldoende mate wordt opgeheven lijkt minder zeker waar het gaat om ontgrondingen van minder dan nationaal belang. Ook na parallelschakeling kunnen streek- en bestemmingsplanprocedures jaren in beslag nemen. Er zou daarom een regeling moeten komen waarbij aan gemeenten de bevoegdheid wordt gegeven om zelf voor in de wet op te sommen kleinere afgravingen vergunning te verlenen.

De herinrichting en het toekomstige beheer moeten onderdeel vormen van de besluitvorming over de wenselijkheid c.q. toelaatbaarheid van de ontgroning. Dit spreekt te over als men zich realiseert dat het toekomstige gebruik van de wingebieden steeds vaker natuurgebied en natuurbouw wordt in plaats van recreatie. Immers, de financieringsmogelijkheden bij dat gebruik zijn veel minder; het gevaar is dan levensgroot aanwezig dat de gemeenten met de problemen blijven zitten. Om dat te voorkomen moeten reeds in het streekplan relevante bepalingen worden opgenomen ten aanzien van de winplaats en de ~~gehele~~ zone rond de ontgrondingslocatie zelf die door de winning wordt beïnvloed. Deze kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de diepte van de afgraving, juist vanwege de gevolgen daarvan voor de mogelijkheden voor herindeling en de kosten daarvan. Evenzeer kan een aantal zaken worden geregeld in de vergunningsvoorwaarden; juist hier is tijdig bestuurlijk overleg van groot belang.

Noot

- [1] Zie verslaglegging in publikatie: P. IJke & B. van der Moolen (1988), **Ontgronden in de toekomst**, Geo Pers, Groningen.

Hoofdstuk 5

Goede regeling voor de voorziening van bouwgrondstoffen dringend gewenst

Ir. B.P.G.M. Hermans

Stichting Natuur en Milieu
Utrecht

5.1 Inleiding

De totstandkoming van het wetsontwerp Wijziging van de Ontgrondingenwet heeft een lange periode van voorbereiding achter de rug. Zo werd al in 1988 een voorontwerp voor de algehele herziening van de Ontgrondingenwet uitgebracht. Ondertussen is met de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht en van de wijziging van de Wet Ruimtelijke Ordening (Nimby) een geheel andere situatie ontstaan. Daardoor is immers al in algemene zin een beroep tegen essentiële onderdelen van streekplannen ontstaan en de bevoegdheid gecreëerd zo nodig op een hoger overheidsniveau alle benodigde vergunningen, zoals voor ontgrondingen, te verlenen.

De vraag is dan ook of de noodzaak voor een wijziging van de Ontgrondingenwet nog wel in die mate zo aanwezig is als voorheen. Noch het wetsontwerp noch de Memorie van Toelichting geven een helder antwoord op de vraag waarom toch is gekozen voor het aanbrengen van wijzigingen in de Ontgrondingenwet zelf. Daar komt bij dat inmiddels al in enkele provincies aan een planmatige aanpak van ontgrondingen wordt gewerkt.

Het ingediende wetsontwerp heeft tot doel de coördinatie van vergunningverlening en de planning van ontgrondingen beter te regelen. Hiervoor wordt aangehaakt bij de procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Wet milieubeheer (Wm). Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat voortaan geen ontgrondingsvergunningen meer worden verleend die strijdig zijn met het gemeentelijke bestemmingsplan of het provinciale streekplan. Hierbij is van belang dat er in de praktijk veel onduidelijkheid is over de afstemming tussen de besluitvorming in het kader van de

ruimtelijke ordening en het milieubeleid enerzijds en de besluitvorming over ontgrondingen anderzijds. Voorts worden in het onderhavige wetsvoorstel het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen en het begrip 'winplaats' geïntroduceerd.

Een belangrijke vraag is of met de voorgestelde wijzigingen een gestructureerde aanpak van de voorziening van bouwgrondstoffen mogelijk wordt. In het verleden hebben natuur- en milieuorganisaties meermalen de 'passieve' opstelling van vergunningverleners gehekeld die de Ontgrondingenwet van 1965 toelaat. Immers, doordat pas formeel over ontgrondingen kan worden beslist na een aanvraag voor een vergunning, kwam in de praktijk vaak een politiek van voldongen feiten voor. Bij een beroep op de vergunning is dan zelden nog sprake van een 'ja-of-nee'-beslissing; veelal gaat het slechts over de uitvoering en de afwerking van de ontgraving. De steeds weer opnieuw dreigende aantasting van natuur en landschap door ontgrondingen vereist daarentegen een gedegen afweging op een vroeg moment in de procedure. De laatste jaren is duidelijk geworden dat ontgrondingen een maatschappelijk vraagstuk vormen dat een planmatige en met de nodige rechtsbescherming omgeven benadering vereist. Het is daarnaast van groot belang dat de voorziening van door ontgrondingen te verkrijgen bouwgrondstoffen niet aan incidentele vergunningen wordt overgelaten.

Op zich is de verbeterde afstemming met de WRO en de Wm door middel van de voorgestelde wettelijke coördinatieregeling een goede zaak. Het is echter onvoldoende duidelijk hoe de beoogde planstructuur in de praktijk zal gaan werken. Problemen hierbij zijn:

- De verhouding tussen het structuurschema en provinciaal beleid, met name in de winplaatsen;
- De vraag wat er gebeurt buiten de winplaats, met name in de winzone.

Deze onderwerpen worden achtereenvolgens aan de orde gesteld. Ten slotte wordt aandacht besteed aan het punt van de heffingen en het vergunninggebied.

5.2 Doorwerking beleid uit het structuurschema

Het wetsontwerp kent een belangrijke betekenis toe aan het structuurschema (zie Bijlage 2, artikel 7a) dat blijkens de Toelichting richtinggevend uitspraken bevat voor de provincies. Het wordt hierbij aan de regels uit de WRO overgelaten of en wanneer het Rijk van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik moet maken voor het vaststellen van winplaatsen. Te weinig blijkt

hieruit dat een integraal bouwstoffenbeleid zal worden gevoerd. Gegeven een landelijk structuurschema dan zal de systematische doorwerking van rijksbeleid tevens aanwijzingen moeten kunnen inhouden betreffende bijvoorbeeld het gebruik van bouw- en sloopafval als alternatieve bouwgrondstof. Het gevaar is groot dat anders de samenhang met het zoeken naar alternatieven voor ontgroningen verloren gaat en er toch weer een eenzijdige nadruk op de winning van oppervlakedelfstoffen komt te liggen. Opmerkelijk is dat het in maart 1994 gepubliceerde Structuurschema Oppervlakedelfstoffen (deel 1) geen essentiële uitspraken over de bevordering van alternatieve grondstoffen en secundaire materialen bevat. De vrees voor een in opzet beperkt structuurschema wordt dus bewaarheid.

In het wetsontwerp is wel in artikel 8, lid 5 een aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk aan de provincie opgenomen indien spoedige winning is geboden in een onherroepelijk vastgestelde winplaats. De bedoelde aanwijzing heeft een bindend karakter (artikel 8, lid 7). Een dergelijk zwaar middel zal slechts in het uiterste geval worden ingezet. Terecht stelt het wetsontwerp dat er sprake moet zijn van een onherroepelijk vastgestelde winplaats. Dan nog is de vraag wanneer het Rijk tot aanwijzing zal kunnen overgaan. Waarschijnlijk zal dat alleen kunnen als er sprake is van een zodanige krapte aan oppervlakedelfstoffen dat de voorziening van bouwgrondstoffen acuut in gevaar komt en bovendien blijkt dat het provinciaal bestuur niet voldoet aan de desbetreffende richtinggevende uitspraak uit het structuurschema in casu de afgesproken taakstelling over de winning van oppervlakedelfstoffen.

5.3 Grotere ontgroningen alleen uit een winplaats

Het begrip winplaats vormt een centraal element in het wetsontwerp, waartegen ook de mogelijkheid van beroep open staat. De veronderstelde voordelen van de aanwijzing van een winplaats in het streekplan boven het ad hoc afgeven van een vergunning zoals tot nu toe zijn:

- Verplichting tot overleg en informatie vooraf over de lokale planologische omstandigheden;
- De mogelijkheid van een verplichte aanwijzing achteraf als het lokale bestuur geen planologische medewerking verleent.

De weerslag hiervan is te vinden in de artikelen 7b en 7c (informatiever-schaffing door de provincie respectievelijk de gemeente) en in artikelen 7e en 8, lid 5 voor wat betreft de aanwijzing aan een onwillige gemeente respectievelijk onwillig provinciaal bestuur. Ook het uitsluiten van beroep

indien er al eerder over de vastgestelde winplaats een beroepsmogelijkheid is geweest, is van belang (artikel 21a).

De vraag is of deze constructie ook zodanige meerwaarde oplevert dat in de praktijk een provinciaal bestuur ook daadwerkelijk tot het vaststellen van winplaatsen zal overgaan. Onduidelijk is in het wetsontwerp welke ontgrondingen deze planmatige aanpak zullen volgen en welke niet. Volgens de Memorie van Toelichting blijft het zelfs toegestaan dat gedeputeerde staten buiten een winplaats in de veel ruimer omschreven winzone een ontgrondingsvergunning afgeven met gebruikmaking van de coördinatieregeling en de aanwijzingsbevoegdheid van de WRO. De mogelijkheid tot de in het verleden veelvuldig gewraakte situatie met ad hoc aanvragen en vergunningen wordt daarmee uitdrukkelijk open gehouden, wat nu juist als ongewenst wordt beschouwd. Het gevaar is bovendien groot dat de provinciale winplaats-procedure slechts zal worden doorlopen indien geen overeenstemming kan worden bereikt met gemeente(n) of grondeigenaren. Deze benadering gaat er aan voorbij dat derde belanghebbenden (omwonenden, milieu-organisaties) in alle gevallen van omvangrijke ontgrondingen behoefte hebben aan tijdige mogelijkheden tot rechtsbescherming.

Het is niet voor niets dat in de Tracéwet beroep is opengesteld tegen alle tracébesluiten en niet slechts in geval daarover tussen de overheden verschil van mening bestaat. Winzones doen afbreuk aan de al jaren gevraagde planmatige aanpak. Waarom is niet vastgelegd dat ontgrondingen ten behoeve van de voorziening van bouwgrondstoffen voor zowel landelijke als provinciale taakstellingen, een adequate planmatige benadering krijgen? Dit kan door simpelweg te bepalen dat grotere ontgrondingen (in ieder geval boven de 500.000 m³) uitsluitend via een winplaats kunnen worden geregeld. Een reden te meer hiervoor is dat het begrip winzone geen duidelijk juridische status heeft en blijkens de Memorie van Toelichting alleen bedoeld is als een zekere planologische reservering. Bij besluitvorming over ontgrondingen in winzones ontbreekt bovendien een garantie voor een gedegen en afgewogen locatie- en alternatievenonderzoek dat veelal ook MER-plichtig zal zijn.

De verleiding om ook grotere ontgrondingen via een vergunning in de winzone (en dus buiten een aangegeven winplaats) te (blijven) regelen moet niet worden onderschat, ook al hebben sommige provincies de laatste jaren een planmatige aanpak in centrale winplaatsen ontwikkeld. Als tegenwerping zou naar voren kunnen worden gebracht dat er zonder een winplaats een langere proceduretijd te verwachten is (zie schema IV-C). Dit schema gaat echter voorbij aan de omstandigheid dat het vooronderzoek naar de vaststelling van winplaatsen in de praktijk veel

langer zal kunnen duren dan bij een winzone. Opvallend is bovendien in het schema dat in geval van een niet meewerkende gemeente de verwachte totale procedure-tijd bij vaststelling van een winplaats langer is dan bij een winzone, namelijk 45 maanden respectievelijk 36 maanden en 2 weken.

De mogelijkheid van vergunningverlening voor grote ontgrondingen buiten winplaatsen is een ernstige misser in het wetsontwerp. Het is allerm minst duidelijk dat de provincies in alle gevallen vrijwillig tot het aanwijzen van winplaatsen zullen overgaan. Mede om te voorkomen dat provincie, gemeente, ontgronder en grondeigenaar het op een akkoordje kunnen gooien met voorbijgaan aan de belangen van omwonenden, natuur, milieu en landschap zal daarom in de wet moet worden vastgelegd dat grotere ontgrondingen (boven de 500.000 m³) via een winplaats moeten worden geregeld. Dat sluit overigens aan bij de in vele provincies gegroeide praktijk waarbij systematisch onderscheid wordt gemaakt tussen centrale ontgrondingen voor de voorziening van bouwgrondstoffen en ontgrondingen voor andere doeleinden, die vaak klein van omvang zijn.

5.4 Regulerende heffingen noodzaak

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor het opleggen van een zogenaamde bestemmingsheffing. Dit houdt in dat een provincie - tot een maximum van 50% van de werkelijke kosten - een heffing kan opleggen ter dekking van de kosten voor coördinatie en onderzoek en planning (artikel 21f). Een dergelijke regeling is een goede zaak, maar mag en kan geenszins in de plaats treden van een regulerende heffing op de winning van oppervlaktedelfstoffen. De nu in het wetsvoorstel opgenomen bestemmingsheffing is noodzakelijk voor de regeling van extra kosten die tengevolge van een maatschappelijk afgewogen planning van ontgrondingen dienen te worden gemaakt.

Dit laat onverlet de noodzaak om het gewenste zuinig gebruik van oppervlaktedelfstoffen, de bevordering van alternatieve en secundaire materialen en de maatschappelijke prijs voor de schadelijke effecten van ontgrondingen in een regulerende heffing tot uitdrukking te brengen. Wat de invoering van een regulerende heffing betreft biedt het structuurschema weliswaar een positief principebesluit, maar helaas moet worden betwijfeld of een heffing van slechts f 1,- per ton een regulerend effect zal hebben.

5.5 Compensatiebeginsel in vergunningenbereik houden

Het wetsontwerp voorziet in artikel 3 in een aantal aanpassingen die nadere vergunningvoorschriften mogelijk maken ten aanzien van onder meer wintempo en herinrichting. Met name de brede omschrijving van de betrokken belangen bij de herinrichting komt tegemoet aan de in de praktijk gegroeide aandacht voor natuurontwikkeling. Merkwaardig is daarentegen het schrappen van artikel 7, lid 1c (zie Bijlage 1). Dit artikel houdt de mogelijkheid in om per algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening te regelen dat 'andere bij of krachtens de vergunning aan te wijzen percelen, dan die welke worden ontgrond, geheel of bij gedeelten in een bij de vergunning te bepalen toestand worden gebracht'. Dit artikel is dus van belang voor het kunnen opleggen van compensatie voor de schadelijke effecten van een ontgroning die niet door de herinrichting van de ontgronde locatie kunnen worden gecompenseerd. Het artikel geeft in deze zin invulling aan het in het Structuurschema Groene Ruimte vastgelegde compensatiebeginsel. Is overigens compensatie niet mogelijk dan stelt het bewuste artikel 7 lid, 1c dat 'institute hiervan een som gelds in eens of bij gedeelten dient te worden betaald'. Ook dit vormt een adequate vertaling 'avant la lettre' van het compensatiebeginsel uit het Structuurschema Groene Ruimte. Het is allerminst zeker dat het nieuwe artikel 3 hierin voorziet. Het is daarom onnodig en ook niet verstandig om de bestaande wet op dit punt aan te passen. Merkwaardig genoeg ontbreekt ook een toelichting hierop in het wetsontwerp.

Hoofdstuk 6

Wijziging Ontgrondingenwet: werkelijke keuzes blijven uit

Drs. F. Fokke

Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende industrieën (FODI)

6.1 Ter introductie

De FODI is de overkoepelende federatie van het oppervlakedelfstoffenwinnende bedrijfsleven. Bij de FODI zijn branche-organisaties aangesloten van zand-, grind-, klei- en mergelwinnende ondernemingen. De FODI stelt zich de behartiging van de gemeenschappelijke belangen van het ontgrondend bedrijfsleven ten doel. De FODI richt zich daarbij met name op de beleidsvorming van de centrale en lagere overheden. Uit dien hoofde is de FODI zowel op landelijk als provinciaal niveau vertegenwoordigd in diverse commissies die zich met verschillende aspecten van de ontgrondingenproblematiek en grondstoffenvoorziening bezighouden.

Oppervlakedelfstoffen spelen een belangrijke rol in de economie van onze samenleving. Zand, grind, klei en kalksteen zijn onmisbare grondstoffen voor de woning- en utiliteitsbouw, en voor werken in de grond-, weg- en waterbouw. Jaarlijks wordt er circa 145 miljoen ton aan bulkgrondstoffen in de bouw verwerkt. Ongeveer 90% daarvan bestaat uit in Nederland gewonnen en geïmporteerde oppervlakedelfstoffen.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het belang van oppervlakedelfstoffen en over de knelpunten die de ontgronders in dagelijkse praktijk tegen komen. Daarna wordt aandacht besteed aan het kernthema van dit boek: de nieuwe Ontgrondingenwet.

6.2 Het belang van oppervlakedelfstoffen

Wanneer we het belang van de winning van oppervlakedelfstoffen in beeld proberen te brengen voor de grondstoffenvoorziening van de bouw, dan

ontkomen we er niet aan onze aandacht mede te richten op de bijdrage die in deze reëel verwacht mag worden van alternatieve materialen, het hergebruik en de import.

In Nederland worden jaarlijks ongeveer 145 miljoen ton bulkgrondstoffen in de bouw toegepast. Circa 14 miljoen ton bestaat uit zogenaamde secundaire grondstoffen, zoals bouw- en sloopafval, vliegas, AVI-reststoffen en diverse slakken. Ondermeer door het implementatieplan bouw- en sloopafval dat in 1993 in gezamenlijk overleg tussen overheid en bedrijfsleven tot stand kwam, zullen er in het jaar 2000 ongeveer 25 miljoen ton reststoffen in de bouw nuttig worden toegepast en hergebruikt. Bij een verwacht min of meer gelijkblijvend totaalverbruik aan bouwgrondstoffen in 2000 betekent dit dat het zuinig gebruik van oppervlakedelfstoffen ten opzichte van nu vrijwel verdubbelt.

Het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen gaat er voorts vanuit dat, net als nu het geval is, import en export elkaar in het jaar 2000 min of meer in evenwicht zullen houden. Beiden ergens rond de 12 miljoen ton.

Dit alles leidt ertoe dat ook in het jaar 2000 nog altijd het overgrote deel van de bouwgrondstoffenvoorziening zal moeten komen van in Nederland te winnen oppervlakedelfstoffen. Een systeem van wet- en regelgeving dat de winning van die oppervlakedelfstoffen ook feitelijk mogelijk maakt, is derhalve absolute noodzaak.

Zulke adequate regelgeving is noodzakelijk om stagnaties in de grondstoffenvoorziening te voorkomen. Het is echter eveneens noodzakelijk om het bedrijfsleven tijdig voldoende zekerheid te kunnen bieden omtrent te winnen hoeveelheden. Zodanige tijdige zekerheid is een absolute voorwaarde met het oog op de door bedrijven te verrichten aanzienlijke investeringen in winningsapparatuur, in zeef-, was- en breekinstallaties, etc., etc.

6.3 Richtinggevend beleid van het rijk is nodig

Aangetoond kan worden dat oppervlakedelfstoffen - zie bijvoorbeeld het structuurschema - een dominante rol zullen blijven spelen in de grondstoffenvoorziening van onder meer de bouw. Derhalve kan een adequate regelgeving niet gemist worden. Deze laatste conclusie ligt wellicht minder voor de hand en verdient dan ook nader te worden besproken.

Grootschalige winningen van met name zand en grind, die niet zelden een oppervlakte beslaan van 100 à 200 ha, leveren vaak een, in elk geval gedeeltelijke verandering van het landschap op, van land in water. In het relatief kleinschalige buitengebied waar ontgrondingen veelal plaatsvinden vormt dit onmiskenbaar een behoorlijke ingreep die verzet oproept. Dit, ondanks de tegenwoordige kennis en technische mogelijkheden inzake de ruimtelijke inpassing van gebieden na ontgronding, die grote perspectieven bieden voor ontwikkeling van nieuwe waarden, zoals recreatie, wonen aan het water en ook natuurontwikkeling. Uitgaande van de noodzaak te blijven winnen, ligt er op dit punt nog een taak voor overheid en bedrijfsleven, de maatschappelijke beeldvorming inzake ontgrondingen verder te verbeteren. Het ligt voor de hand, daarbij te wijzen op de geschetste goede herinrichtingsmogelijkheden.

Maar ook met een goede en nuttige herinrichting, voorzien van welk positief toekomstig ontwikkelingsperspectief dan ook, moeten we toch met oppositie rekening blijven houden. Immers het is met ontgrondingen al niet anders dan bij andere grootschalige ruimtelijke ingrepen, zoals de planning van wegen, spoorwegen en dergelijke. Iedereen erkent dat ze er moeten komen, echter liever niet in de eigen achtertuin. Not in my back-yard.

Binnen de regio moeten ingrepen acceptabel worden gemaakt ten behoeve van voorzieningsdoelen, die vaak buiten diezelfde regio liggen. Dit leidt tot oppositie binnen de regio die uiteindelijk ook de regionale overheid niet onberoerd laat. En die regionale overheid is weer dezelfde overheid die moet beslissen over zaken als vergunningen en bestemmingsplanwijzigingen in het kader van ontgrondingen. Zo beschouwd is het eigenlijk niet eens zo gek dat de planvorming en de vergunningverlening van die overheden er vooral een is van hele lange adem.

Er is sprake van de regiogrenzen overschrijdende belangen. Daarvoor zal de hogere overheid bereid moeten zijn haar nek uit te steken. Dit wordt met zoveel woorden ook in de Memorie van Toelichting bij de nieuwe wet gesteld. De noodzaak van een rijksverantwoordelijkheid terzake van de bouwgrondstoffenvoorziening wordt er onomwonden in uitgesproken. Of dit ook leidt tot het daadwerkelijk nemen van de consequenties daarvan, wordt in het navolgende nader op teruggekomen.

6.4 De werkelijke keuzes blijven uit

Duidelijk zal zijn dat de binnen de FODI georganiseerde oppervlakte-delfstoffenwinnende bedrijven in de dagelijkse praktijk het meest direct in

aanraking komen met de gevolgen van gebrekkige wet- en regelgeving. In dit verband zijn er in het verleden dan ook talrijke knelpunten ervaren. Knelpunten die grote gevolgen hebben zoals:

- Jarenlange procedures, niet zelden 10 tot 15 jaar;
- Een zeer onzeker investeringsklimaat voor bedrijven;
- Door allerhande noodzakelijk ad hoc beleid om stagnatie van de grondstoffenvoorziening alsnog te voorkomen, een sterk toenemende maatschappelijke weerstand tegen het ontgronden.
- Etc., etc.

Als gevolg van al deze ontwikkelingen is het ondernemingsklimaat voor het ontgrondend bedrijfsleven in de afgelopen jaren telkens slechter geworden. Onduidelijkheid en onzekerheid zijn troef.

De FODI koesterde dan ook de hoop dat de nieuwe wet die noodzakelijke duidelijkheid zou gaan brengen. De voortekenen wezen daar ook op. Immers, de rijksoverheid zou zich verantwoordelijk gaan achten voor een voldoende aandeel oppervlaktedelfstoffen in de Nederlandse grondstoffenvoorziening. Het leek er dus op dat de noodzakelijke keuzen gemaakt zouden gaan worden:

- * Wanneer je voldoende grondstoffen wilt....,
- * wanneer je vele duizenden hectaren nieuwe natuur wilt....,
- * wanneer je behoud, of beter uitbreiding van werkgelegenheid wilt....,
- * wanneer je - meer algemeen - een toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie wilt....,

dan kan dat alles alleen maar indien er bewuste keuzen worden gemaakt, indien de randvoorwaarden daar voor geschapen worden.

De FODI stelt vast dat de wetswijzigingen die nu voorliggen die randvoorwaarden op geen enkele wijze bieden. Er was, zoals gezegd, behoefte aan duidelijkheid en zekerheid. Die zijn niet verkregen. Wat wél verkregen is zijn aanzienlijke lastenverzwaringen op het vlak van de aanpassingsinrichting, het beheer, een planningsheffing en - als de voortekenen niet bedriegen - een regulerende heffing.

Met deze nieuwe wetgeving hadden we de kans om datgene wat in vele jaren was scheef gegroeid te herstellen. Bovendien hadden we de kans om in het kader van een meer geïntegreerde ruimtelijke planning, niet alleen de grondstoffenvoorziening zeker te stellen, doch ook een zeer positieve bijdrage te leveren aan de realisatie van de in de toekomst te verwachten aanzienlijke wijzigingen in het ruimtegebruik in ons land.

De FODI is van mening dat we met de nieuwe Ontgrondingenwet deze kansen hebben laten liggen. Dat is buitengewoon teleurstellend. De verdere toonzetting van dit hoofdstuk wordt hierdoor in belangrijke mate bepaald. Het is niet anders. In dit verband zal nader worden ingegaan op:

- Sturend/richtinggevend rijksbeleid;
- De wijze waarop de nieuwe wet de zogenaamde afstemmingsproblematiek zegt op te lossen; het probleem van het niet op elkaar afgestemd zijn van het sectorale ontgrondingsspoor, het milieuspoor en het ruimtelijk spoor, oftewel het facetbeleid;
- De talrijke, vaak niet gecoördineerde noodzakelijke besluitvormingsprocedures, inclusief de bijbehorende beroepsprocedures en
- Het grote aantal mogelijkheden voor provincies om voorschriften aan vergunningen te verbinden, waarbij de willekeur om de hoek loert.

Daarnaast zal nog een aantal nieuwigheden in de wet worden besproken zoals de bestemmingsheffing terzake van de planvorming en de beleidscoördinatie tussen rijk en provincies. Tenslotte wordt aandacht besteed aan het voornemen van de rijksoverheid om een regulerende heffing in te stellen op de winning in Nederland en de import van primaire grondstoffen.

6.5 Richtinggevend beleid

In het voorgaande is duidelijk gemaakt dat ook op langere termijn de winning van oppervlaktedefstoffen in de Nederlandse bodem noodzakelijk zal blijven. En voorts, dat - vanwege de veelal provinciegrens overschrijdende belangen die aan de orde zijn - een sturend beleid van de rijksoverheid niet gemist kan worden.

De FODI beschouwt het tekort aan sturing als een belangrijke oorzaak voor de in het verleden vaak in een impasse geraakte besluitvormingsprocedures terzake van ontgrondingen. Een belangrijk eerste toetingscriterium voor de nieuwe wet is voor de FODI dan ook de mate waarin de rijksoverheid richtinggevend kan optreden voor het geval dat echt nodig is.

Wanneer we nu naar de historie van de afgelopen 5 tot 10 jaar kijken, dan zien we met betrekking tot de bereidheid van het rijk om richtinggevend beleid te gaan voeren een merkwaardige ontwikkeling. Aanvankelijk lijkt er een bereidheid om meer sturend op te treden, terwijl zich sedert 1989 een voortdurende verdergaande afzwakking van dat beleid manifesteert.

In de tachtiger jaren, beginnend met de zogenaamde UPD-nota, de nota Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstellingen voor het ontgrondenbeleid, zien we een groeiend besef dat er meer sturend opgetreden moet worden. Dit bereikt haar hoogtepunt in de nota 'Gegronnd Ontgronden' in 1989; een sectornota op rijksniveau als uitgangspunt voor beleid, **verplichte** provinciale ontgrondingenplannen, waarin dat rijksbeleid wordt uitgewerkt en - als klap op de vuurpijl - zonodig bindende taakopdrachten van het rijk aan de provincies. Dit mag, nu terugkijkend, beschouwd worden het hoogtepunt geweest te zijn in de bereidheid van het rijk om sturend/richtinggevend beleid te voeren.

Immers, vervolgens trad er een nieuwe minister aan die te kennen gaf, dat ze de voorstellen van haar voorganger allemaal in een veel te vroeg stadium veel te veel vond doen ingrijpen in de beleidsautonomie van de provincies. Ze kondigt een studie aan over de wettelijke instrumentatie voor het ontgrondenbeleid. De oplossing moest in het vervolg gezocht worden via het ruimtelijke spoor.

Die bedoelde studie kwam in 1992 beschikbaar. Uitgesproken werd daarin dat er een Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen zou gaan komen, waarin het rijk - afhankelijk van de problematiek die voorzien werd - richtinggevende uitspraken kon doen met drie te onderscheiden 'hardheden':

1. 'Ergens in de zoekruimte' (voldoende winningsmogelijkheden creëren), als de zachtste variant;
2. De uitspraak dat de provincies zogenaamde winzones moeten vaststellen in hun streekplannen (waarbinnen vervolgens een of meer winlocaties kunnen worden vastgesteld), en als de absoluut **hardste vorm**;
3. De richtinggevende uitspraak van het rijk aan de provincie om een winplaats vast te stellen in het streekplan.

Wat schetst nu onze verbazing, in het nu voorliggende wetsvoorstel komt de geschetste hardste vorm van richtinggevende uitspraak - de winplaatsvaststelling in het streekplan - niet meer voor. De rijksoverheid spreekt uit dat zij niet van zinne is provincies in het structuurschema op te dragen winplaatsen vast te doen stellen. De zoveelste afzwakking van het beleid sinds 1989, maar we zijn er nog niet.

Immers, in deel 1 van het structuurschema Oppervlaktedelfstoffen wordt uitgesproken dat voorlopig in het geheel maar wordt afgezien van het doen van richtinggevende uitspraken. Enig nader onderzoek heeft de opstellers van het structuurschema tot de conclusie gebracht, dat de

geologische voorkomens en - vanuit rijksbeleid bezien - de winningsmogelijkheden zodanig ruim zijn, dat volstaan wordt met te bezien of er met het maken van afspraken in het kader van het beleidscoördinatie-overleg tussen rijk en provincies volstaan zal kunnen worden.

Het structuurschema miskent op deze manier volledig de feitelijke problematiek van alle dag: Maatschappelijke weerstand, provinciegrens overschrijdende belangen, etc. De FODI concludeert dat we weer geheel terug zijn bij af en dat de bestendige praktijk van overleg tussen rijk en provincies, zoals we die al jaren kennen, kennelijk min of meer ongewijzigd zal worden voortgezet. Of, zijn we nu te cynisch?

6.6 De wettelijke instrumenten

Biedt de nieuwe wettelijke regeling de Minister van Verkeer en Waterstaat de instrumenten om, als dat nodig is, snel in te grijpen? Er zijn in feite maar twee instrumenten. De ene bestaat al sinds jaren en komt niet de Minister van Verkeer en Waterstaat toe, doch zijn collega van VROM: De mogelijkheid een aanwijzing te geven aan een provincie terzake van de vaststelling of wijziging van het streekplan, namelijk artikel 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dus nog los van het feit dat de Minister van Verkeer en Waterstaat hier zijn collega van VROM nodig heeft, betwijfelt de FODI of dit zware instrument, dat voor zover bekend in het kader van ontgrondingen nooit eerder is gebruikt, in de toekomst ineens wél veelvuldig ingezet zal gaan worden.

En dan is er de nieuwe mogelijkheid, nu voor de Minister van Verkeer en Waterstaat, om aan de provincie een aanwijzing te geven terzake van de verlening van een ontgrondingsvergunning (artikel 8 lid 5 van de nieuwe wet). Die mogelijkheid is echter voorbehouden in het geval van een onherroepelijk in het streekplan vastgestelde winplaats.

Een provincie die geen ontgrondingsvergunning wil verlenen, zal ook niet bereid zijn in haar streekplan een winplaats vast te stellen. Derhalve zal voordat de Minister van Verkeer en Waterstaat deze aanwijzing kan geven eerst de Minister van VROM zijn aanwijzing op grond van artikel 6 WRO gegeven moeten hebben. Tevens zal dan de beroepsprocedure terzake van de wijziging van het streekplan - gecombineerd met het beroep tegen de ministeriële aanwijzing - doorlopen moeten zijn. Vervolgens krijgen we dus de genoemde aanwijzing van de Minister van Verkeer en Waterstaat en op basis daarvan de ontgrondingsvergunning en het gecombineerde beroep tegen beiden.

De hierboven opgeworpen vraag, of de Minister van Verkeer en Waterstaat op basis van de nieuwe wet in staat zal zijn, indien dat nodig is, **snel** sturend op te treden lijkt hiermee voldoende beantwoord (.....). De FODI is derhalve ook om deze reden somber over de oplossingsmogelijkheden van de bestaande knelpunten door de nieuwe wet.

6.7 De afstemmingsproblematiek

En dan is er de afstemmingsproblematiek tussen sector en facet. Het feit dat een ontgrondingsvergunning door de provincie verleend kan zijn, dat daarvan echter geen gebruik kan worden gemaakt omdat het gemeentelijk bestemmingsplan de ontgronding nog niet toelaat. De FODI heeft de indruk dat voor het geval er sprake is van een in het streekplan vastgestelde winplaats, er gesproken mag worden van een duidelijke verbetering ten opzichte van voorheen. Immers, in dat geval zal de provincie **verplicht** zijn een aanwijzing te geven aan de gemeente op grond van artikel 37 WRO om het bestemmingsplan aan te passen; natuurlijk voorzover de gemeente niet bereid is dat spontaan te doen.

Minder positief is de FODI over de gekozen oplossing van de afstemmingsproblematiek, voor de gevallen waarin er **niet** sprake is van een in het streekplan vastgestelde winplaats. Naar de mening van de FODI zal winplaatsvaststelling in het streekplan - als het überhaupt al gebeurt! - alleen maar voorbehouden zijn aan de grootschaliger centrale winningen. Het betreft wellicht slechts 5 van alle jaarlijks bij de provincies binnenkomende circa 300 vergunningaanvragen voor oppervlaktedelfstoffenwinning.

Voor die overige 95-98% van alle aanvragen bepaalt het wetsvoorstel nu dat, indien het bestemmingsplan zich tegen de ontgronding verzet en de gemeente **niet** bereid is planologische medewerking te verlenen, of indien de provincie in dat geval niet (vrijwillig) een aanwijzing geeft, dat er dan geen ontgrondingsvergunning verleend kan worden.

Welnu, deze regeling verontrust de FODI buitengewoon. Het legt in feite het primaat over 80% van de ontgrondingen volledig bij de gemeentelijke overheid. Wat betreft de noodzaak van sturend rijksbeleid zien we nu het volstrekt tegengestelde gebeuren. Niet de hogere overheid gaat sturen, doch de lagere, of de **laagste**, zo u wilt! De FODI voorspelt verdergaande vertragingen en grote stagnaties. Een aanzienlijke jaarlijkse stroom van vrijwillige provinciale aanwijzingen aan onwillige gemeentes lijkt zeer onwaarschijnlijk. In feite is dit het absoluut zwakste punt van de nieuwe regelgeving!

6.8 De vergunning- en beroepsprocedures

Een ander knelpunt vormden in het verleden de talrijke procedures die doorlopen moeten worden en de bijbehorende beroepsprocedures, met alle vertragingen die zich daarbij voordeden. Ontgrondingsvergunning, milieuvergunning, WVO-vergunning, kapvergunning, en ga zo maar voort.

De nieuwe wet komt nu met een verplichte coördinatie-regeling - de regeling van hoofdstuk 14 Wet Milieubeheer - op grond waarvan de diverse noodzakelijke vergunningen met het oog op het beroep als één beschikking mogen worden beschouwd.

De FODI acht dit zeker een hele verbetering ten opzichte van voorheen. Dit betekent echter niet dat we in de toekomst nog met slechts één procedure en één beroep te maken zullen hebben. Met name het vergunningenspoor enerzijds en in het bijzonder het ruimtelijke ordeningsspoor anderzijds, bieden opposanten nog aanzienlijke mogelijkheden voor beroep. De FODI had in dit verband graag een aanvullende wettelijke regeling gezien, waarbij met name de beroepsgang tegen de wijziging van het bestemmingsplan en die tegen de ontgrondingsvergunning gecombineerd zouden worden.

Concentratie van deze beroepen ligt ook voor de hand omdat de ontgrondingsvergunning ook (uitvoerige) voorschriften bevat ten aanzien van de herinrichting en de ruimtelijke inpassing van het gebied na de ontgroning. Deze voorschriften zijn zo nauw verweven met de planologische bestemming, dat concentratie en integratie van deze beroepen gewenst is.

Met betrekking tot de coördinatie van toestemmingsprocedures en beroepen wijst de FODI er tenslotte op dat het wetsvoorstel verbeteringen tracht aan te brengen ten aanzien van vereenvoudiging en bespoediging van procedures **vanaf** het moment waarop aanvragen worden ingediend. De gehele fase van voorbereiding van en vooroverleg over vergunningaanvragen en bestemmingsplanwijzigingen blijft nagenoeg buiten beschouwing. En ontgronders weten hoe uitstekend juist deze fase zich leent voor vertraging en uitstel.

6.9 Vergunningvoorschriften

De nieuwe wettelijke regeling geeft de vergunningverlenende overheid meer mogelijkheden om voorschriften te stellen. Daarbij wordt echter nadrukkelijk bepaald dat het geen limitatieve opsomming betreft. En voorts

dat '..... moet worden voldaan aan door een bij het voorschrift aangewezen overheidsorgaan gestelde nadere eisen', zie Bijlage 2, artikel 3 onder j.. De formuleringen zijn zodanig ruim dat de FODI vreest dat in feite verder alles van de vergunningaanvrager verlangd kan worden. De willekeur loert om de hoek!

Nog een paar voorbeelden van nieuwe mogelijkheden om voorschriften te stellen:

*** De kosten van het beheer**

In het voorontwerp van wet werd nog gesproken over een 'redelijk deel van de kosten van het beheer'. En hoewel ook dat al weinig bepaald was, wordt er nu onomwonden gesproken over het 'geheel of gedeeltelijk ' in rekening kunnen brengen van de beheerskosten. Vermoedelijk zal dat dan wel 'geheel' worden.

*** De aanpassingsinrichting**

Het gaat niet langer meer uitsluitend over de herinrichting, doch ook over de aanpassingsinrichting van het gebied. Hoe ver gaat dat, vraagt de FODI zich af? De Memorie van Toelichting stelt op dit punt: Het gaat niet om de afwerkingsrand van het ontgronde gebied maar '..... om het gebied daaromheen, voorzover dit direct of indirect door de ontgronding wordt beïnvloed'. Welnu, een ruimere jas is nauwelijks voor te stellen! Ook hier weer dreigt de willekeur.

En ook bepalingen inzake wintempo, de bestemming waar vergunde grondstoffen slechts naar toe mogen en het dulden door de vergunninghouder van derden in zijn winning, vragen in feite om reacties onzerzijds.

6.10 De bestemmingsheffing inzake planvorming provincies

De FODI verwerpt principieel de bestemmingsheffing conform artikel 21.f van de nieuwe Ontgrondingenwet ten behoeve van de door de provincie gemaakte plankosten (zie Bijlage 2). De ruimtelijke planningstaak van de overheid is toch bij uitstek een taak ten algemene nutte? Moet dit dan ook niet per definitie uit de algemene middelen komen? De FODI meent van wel.

Indien men toch van mening mocht zijn dat er een plankostenheffing moet komen, breng daar dan een duidelijk plafond in. Slechts aangeven dat het om een orde van grootte, gelijk aan de legeskosten gaat, is wel een heel

ongelukkige vergelijking. Immers, wij weten allen inmiddels wel hoe de legeskosten in vergunningtrajecten in de afgelopen jaren bij vele overheden volstrekt uit de hand zijn gelopen en niet zelden tot ware melkkoeien van gemeentelijke en provinciale overheden zijn geworden.

6.11 Beleidscoördinatie rijk/provincies

De beleidscoördinatie tussen rijk en provincies is naar de mening van de FODI veel te summier uitgewerkt in de nieuwe wet. Het gaat niet aan om te volstaan met het regelen van door provincies aan het rijk aan te leveren informatie met het oog op bedoeld overleg. Vooral zal ook geregeld moeten worden wat het resultaat van dat overleg zal zijn - de afspraken - en welke rechten derden hieraan kunnen ontleen. In het verleden werd in deze context nog wel eens over bestuursovereenkomsten gesproken.

6.12 De regulerende heffing

Tenslotte nog iets over de regulerende heffing op in Nederland te winnen of te importeren grondstoffen. Deze zit de FODI zeer hoog! Het gaat om een heffing van f 1,- per ton. De regulerende werking van een heffing is gezien de inelasticiteit van het aanbod bij oppervlakedelfstoffen zeer onwaarschijnlijk. Het gaat derhalve om een doodgewone belastingmaatregel, die de rendementspositie van het ontgrondend bedrijfsleven aan zal tasten. Bovendien verkleint deze heffing verdergaand de ruimte voor maatregelen met betrekking tot de ruimtelijke inpassing van het gebied na de ontgroning. Voor de, door onder meer het Wereld Natuurfonds geroemde, motor voor natuurontwikkeling, betekent de heffing niets meer en niets minder dan suiker in de tank!

6.13 Slot...

De conclusie mag zijn dat, hoewel de nieuwe wet zeker ook enige positieve nieuwe zaken brengt, over het algemeen toch gevreesd moet worden dat de winning van oppervlakedelfstoffen geplaagd zal blijven door vooral veel, heel veel wachten. Voor de continuïteit van de grondstoffenvoorziening is dit een trieste constatering.

Hoofdstuk 7

De herziene Ontgrondingenwet: overlegmodel met stok-achter-de-deur-constructie

Ir. P. Ike

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

7.1 Inleiding

In januari 1994 is de lang verwachte herziening van de Ontgrondingenwet naar de Tweede Kamer gestuurd. In de huidige wet, die in 1971 in werking is getreden, ontbreken belangrijke ingrediënten waardoor er in Nederland geen wettelijk gefundeerd planmatig en gecoördineerd ontgrondingenbeleid kan worden gevoerd.

Overheden - zowel rijk, provincies als gemeenten - staan in het algemeen niet te trappelen om de planning van ontgrondingen ter hand te nemen. Dit ondanks het feit dat ze in veel gevallen de opdrachtgever/initiatiefnemer zijn van te bouwen objecten, waarvoor de oppervlakedelfstoffen nodig zijn. Met de instrumenten die de herziene wet biedt kan - met nadruk op kan - de overheid een planmatig en gecoördineerd ontgrondingenbeleid voeren. Daarnaast blijft het echter mogelijk dat op een ad hoc wijze ontgrondingsvergunningen worden afgegeven, zonder dat daarbij planmatig te werk wordt gegaan.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het recent voorgestelde planningstelsel - structuurschemamodel - en het daarbij behorende systeem van beleidscoördinatie. In de volgende paragraaf worden allereerst nog eens de hoofdlijnen van het - in de prullenbak verdwenen - voorontwerp uit 1988 op een rij gezet. In de daarop volgende paragraaf wordt een schets gegeven van het nieuwe systeem van planning. Vervolgens wordt in de paragrafen vier en vijf dieper ingegaan op de planning via het structuurschema. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

7.2 Voorontwerp algehele herziening uit 1988

In 1988 is niet gekozen voor een aanpassing van de geldende wet maar voor een algehele herziening van de Ontgrondingenwet. De door de Minister van Verkeer en Waterstaat opgestelde landelijke beleidsnota zou het landelijke beleid moeten aangeven voor de lange termijn omtrent de voorziening in de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen, waaronder begrepen het beleid inzake de winning. De kabinetsnota zou tevens een visie moeten geven op het winbaar maken van de hoeveelheden delfstoffen die nodig zijn voor de landelijke voorziening. Iedere provincie zou vervolgens binnen twee jaar na de vaststelling van de landelijke nota een provinciaal ontgrondingenplan moeten vaststellen. De landelijke beleidsnota zou tevens provinciale taakstellingen voor bepaalde oppervlaktedelfstoffen kunnen bevatten. Als een provincie een bindende winningsopdracht zou hebben gekregen, dan zouden een of meer 'winplaatsen' voor de desbetreffende delfstof moeten worden aangewezen. Tegen het besluit tot vaststelling van het ontgrondingenplan stond beroep op de Kroon open.

In het voorontwerp was een coördinatieregeling met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) opgenomen voor de verplichte doorwerking van de bindende taakopdrachten in provinciale ontgrondingenplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen en de verplichte doorwerking van provinciale vergunningverlening - voorzover plaatsvindend in door provincies aangewezen 'winplaatsen' - in gemeentelijke bestemmingsplannen. De aanwijzing van een 'winplaats' in een ontgrondingenplan zou een aantal belangrijke consequenties hebben. De aanvrager zou bijvoorbeeld de verplichting krijgen om gelijktijdig planologische medewerking te vragen bij het gemeentebestuur. Gedeputeerde Staten zouden gebonden zijn om indien nodig een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 37, vijfde lid, van de WRO. Bovendien was het niet mogelijk om de termijn voor de behandeling van de vergunningsaanvraag te verlengen. De mogelijkheden tot bezwaar en beroep in het kader van het bestemmingsplan werden ingeperkt indien een 'winplaats' onherroepelijk zou zijn aangewezen in een ontgrondingenplan. Tenslotte zouden onherroepelijk vastgestelde ontgrondingenplannen de mogelijkheid geven tot onteigening.

Er werd een uitdrukkelijke relatie gelegd tussen ontgrondingsvergunning en bestemmingsplan. De vergunning zou niet mogen worden verleend indien de ontgronding in strijd zou zijn met het bestemmingsplan. Dit gold niet indien het gemeentebestuur had toegezegd planologische medewerking te zullen verlenen of indien Gedeputeerde Staten een aanwijzing in het kader van de WRO zouden hebben gegeven.

In het voorontwerp werd **geen** expliciete relatie gelegd tussen streekplannen en landelijk beleidsnota. In verschillende wetsartikelen werden de provinciale besturen wel betrokken bij de opstelling van de nota. Evenmin werd er een expliciete relatie gelegd tussen het ontgrondingenplan en de streekplannen. De totstandkoming van het ontgrondingenplan zou parallel kunnen lopen met een wijziging van een of meer streekplannen. Dit werd verder overgelaten aan het provinciaal bestuur.

Bovenbeschreven model is dus vervangen door een model waarbij gebruik gemaakt wordt van instrumenten die de WRO biedt. Tevens wordt aangesloten bij de Wet milieubeheer en de eerste en tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

7.3 Hoofdpijnen wijzigingsvoorstel 1994

In de nieuwe opzet is de mogelijkheid tot het geven van een bindende kwantitatieve winningsopdracht door het rijk aan een provincie op een andere manier uitgewerkt. De verplichting voor provincies tot het moeten opstellen van ontgrondingenplannen is geschrapt. Ook verdwijnt de landelijke beleidsnota als sectorale planfiguur. Daarvoor in de plaats komt een structuurschema met de mogelijke verplichting voor provincies tot planologische reservering van potentiële wingebieden. In artikel 7a van het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat 'het structuurschema de hoofdpijnen en beginselen van het beleid bevat inzake de winning van vaste stoffen in Nederland door middel van ontgroning, alsmede het beleid ter bevordering van de toepassing van zodanige stoffen vervangende materialen teneinde de winning van vaste stoffen te beperken'. Het is daardoor tevens een nota over de grondstoffenvoorziening ten behoeve van de bouw. Het wordt telkens voor vijf jaren vastgesteld.

Het structuurschema wordt ondertekend door de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Er komt een wederzijdse verplichting tot periodiek overleg en informatieverstrekking van het rijk en de provincies ten behoeve van beleidscoördinatie (wettelijke beleidscoördinatie).

Een provincie kan de verplichting opgelegd krijgen ruimte te reserveren voor ontgrondingen. Dit kan geëffectueerd worden door middel van 'winplaatsen' in streekplannen. Bij de voorbereiding van dergelijke streekplannen wordt de betrokken gemeenten gevraagd planologische medewerking te verlenen. Als gemeenten niet bereid zijn mee te werken en de provincie overgaat tot vaststelling van een winplaats, dan moet gelijktijdig

een aanwijzing worden gegeven op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) om het bestemmingsplan aan te passen. Tegen een besluit tot aanwijzing van de winplaats is beroep mogelijk.

De Minister van V&W zou aanvankelijk de wettelijke bevoegdheid krijgen om in plaats van Gedeputeerde Staten een ontgrondingsvergunning te verlenen indien Gedeputeerde Staten de vergunning zouden weigeren en het algemeen belang vordert dat de winning van een bepaalde oppervlakte-delfstof met spoed ter hand moet worden genomen. Dit is omgezet in een - facultatieve - aanwijzing aan een provincie ten aanzien van een aanvraag om vergunning of machtiging c.q. al verleende vergunning of machtiging indien spoedige winning is geboden en de winplaats reeds onherroepelijk is vastgelegd in een streekplan.

In Hoofdstuk 1 is ook reeds benadrukt dat het mogelijk blijft dat er ontgrondingen worden gerealiseerd zonder dat de hierboven aangegeven planmatige aanpak wordt gevolgd. In dergelijke gevallen vindt wel er coördinatie ten aanzien van het bestemmingsplan plaats bij de beslissing op de aanvraag voor een ontgrondingsvergunning. Die vergunning wordt niet verleend indien de beoogde ontgroning in strijd is met het bestemmingsplan, tenzij de betreffende gemeente heeft meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen of aan de gemeente een aanwijzing op grond van de WRO is gegeven om het bestemmingsplan aan te passen.

Indien de aanvrager er om vraagt wordt coördinatie ingevolge de Wet milieubeheer - door gedeputeerde staten - verplicht gesteld ten aanzien van de voorbereiding en behandeling van de diverse aanvragen om toestemming. Daarmee wordt een grote tijdwinst behaald vergeleken met de huidige situatie waarin veelal geen parallelle en gecoördineerde behandeling en beslissing plaatsvindt.

Er komt tevens een einde aan de verbrokkeling van het beroep. Er vindt samenbundeling van beroep plaats doordat uitsluitend de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd wordt als beroepsinstantie ten aanzien van de diverse beslissingen op verzoeken om toestemming. De Afdeling moet binnen een jaar nadat beroep is ingesteld een beslissing nemen.

Een andere belangrijke wijziging is dat het bereik van het vergunningstelsel in die zin wordt uitgebreid dat vergunningvoorschriften ook betrekking kunnen hebben op het betalen van een bepaald bedrag in plaats van:

- De verplichting tot herinrichting of het betalen van het geheel of een deel van de beheerskosten van het ontgronde perceel, alsmede
- Het betalen van het geheel of een deel van de kosten in verband met aanpassingsinrichting van de omgeving van het ontgronde perceel voor zover deze het gevolg is van de ontgronding.

7.4 Planning via het structuurschema

In deze paragraaf wordt ingegaan op die ruimtelijke locationele aspecten die de kern vormen van het structuurschema-model. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp is deze dimensie van het structuurschema als volgt uitgewerkt [1]:

Er worden kwantitatieve ramingen opgesteld voor de in Nederland te winnen oppervlakedelfstoffen voor de middellange en lange termijn. Hierbij wordt rekening gehouden met de import en export van de delfstoffen, de inzet van secundaire grondstoffen, inzet van vernieuwbare grondstoffen, enz., enz.. Voor schaarse oppervlakedelfstoffen die slechts in enkele provincies voorkomen zal in het structuurschema een verdeelsleutel kunnen worden aangegeven. Voor de prognoses geldt dat deze met grote onzekerheden omgeven zullen zijn.

Bij het structuurschema moeten verder kaarten worden gevoegd. Deze verplichting is vastgelegd in het Besluit op de ruimtelijke ordening (art. 4). Hierin staat dat een structuurschema vergezeld (moet) gaan van één of meer kaarten waarop de ruimtelijke aspecten van het beleid in de betreffende sector voor zover mogelijk in beeld worden gebracht.

De kaarten in het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen, deel 1, Ontwerp planologische kernbeslissing (ontwerp-pkb) zijn in een aantal stappen samengesteld. Op de eerste plaats heeft een inventarisatie plaatsgevonden van het vigerende ruimtelijke beleid in rijksnota's en pkb's. Daaruit kwamen twee soorten gebieden naar voren: Gebiedscategorie 1 omvat de gebieden waarvoor het Rijk expliciete uitspraken doet over de (on)mogelijkheden voor de winning van oppervlakedelfstoffen. Gebiedscategorie 2 omvat de gebieden ten aanzien waarvan het Rijk geen specifieke uitspraken heeft gedaan ten aanzien van de winning van delfstoffen. In een tweede stap zijn de geologische voorkomens geïnventariseerd. In een derde stap zijn daarna de kaarten uit de eerste en derde stap samengevoegd. Door globale inhoudsberekeningen ontstond vervolgens een indicatie van winningsmogelijkheden per oppervlakedelfstof per gebiedscategorie. In een vierde stap zijn de gekwantificeerde geologische voorkomens en de

globale raming van de behoefte aan winning van de diverse oppervlakte-delfstoffen in Nederland met elkaar geconfronteerd. Volgens de Memorie van Toelichting kan in deze stap blijken dat er knelpunten zijn.

In de vijfde stap worden de beleidskeuzes gedaan, waarbij tevens de zogenaamde pkb-kaarten worden gevoegd. In de ontwerp-pkb zijn de eerdergenoemde gebiedscategorieën uitgewerkt in de volgende drie zones:

- Zone 1: In beginsel geen winning;
- Zone 2: Onder voorwaarden winning toegestaan;
- Zone 3: In beginsel winning toegestaan.

De zones 2 en 3 vormen tezamen het begrip <<zoekruimte>>, zoals dat in de Memorie van Toelichting wordt bedoeld.

Volgens de Memorie van Toelichting volgt bij een relevant tekort aan winningsmogelijkheden een belangenafweging die kan leiden tot:

- Ofwel vermindering van de omvang van de winning in Nederland, waarmee in de planning rekening wordt gehouden (dus meer import of inzet alternatieven);
- Ofwel vergroting van de winningsmogelijkheden (lees: bijstelling nationaal ruimtelijk beleid op andere terreinen zodat winning doorgang kan vinden).

Indien de winningsmogelijkheden beperkt zijn <<beperkte zoekruimte>> en er sprake is van voor de landelijke voorziening van belang zijnde oppervlakte-delfstoffen kunnen in het structuurschema per een of meer provincies 'richtinggevende uitspraken' worden gedaan over de omvang van in streekplannen toe te stane winning en de ruimtelijke reservering daarvoor. Het structuurschema vermeldt de geraamde hoeveelheden voor de desbetreffende delfstoffen en de periode waarvoor de reservering wordt verlangd. Voor de middellange termijn zal een planologische reservering worden gevraagd. Voor de periode van ongeveer 15 jaar daarna een negatieve planologische reservering (geen nieuwe belemmeringen toestaan).

Het structuurschema bevat volgens de Memorie van Toelichting twee gradaties van hardheid ten aanzien van de planologische reserveringen:

- Ergens in de <<zoekruimte>>, dat wil zeggen een ruimte waarbinnen, volgens de rijksvisie ontgronden toelaatbaar is, of niet toelaatbaar is.
- Het aangeven van winzones door het rijk, d.w.z. gebieden waarbinnen in één of meer deelgebieden daarvan ontgronden wordt toegestaan nadat
 - door een provincie - één of meer winplaatsen zijn vastgelegd of één of meer ontgrondingsvergunningen zijn afgegeven.

De Memorie van Toelichting spreekt verder van 'globale winzones' en 'zones waarbij minder marge wordt gelaten'. Praktisch gezien betekent dit dat er eigenlijk drie graden van hardheid zijn wat betreft de planologische reserveringen. De 'hardste' beslissing die in het structuurschema kan worden genomen is een 'richtinggevende uitspraak' waarbij een 'zone met minder marge' wordt aangegeven. In het laatstgenoemde geval moet vrijwel zeker ook nog een milieu-effect-rapportage worden doorlopen [2]. Een dergelijke benadering gaat overigens verder dan het instrument 'taakstelling' zoals dat binnen het 'beleidsnota-model' werd voorgestaan, waarbij de provincie zelf verder tot een locatiekeuze mocht komen.

In de oorspronkelijke opzet van de ICO-werkgroep Wettelijke Instrumentatie werd destijds nog verder gegaan omdat in het structuurschema ook nog één of meer 'winplaatsen' bij zeer beperkte 'zoekruimte' zouden kunnen worden aangegeven. Hier is terecht van afgezien, omdat de rijksoverheid zich anders tot op een te gedetailleerd niveau met de problematiek zou gaan bemoeien.

Indien er geen problemen worden verwacht in de voorziening van een bepaalde oppervlaktedelfstof - dit geldt voor delfstoffen die ruim voorkomen in Nederland - dan zullen er ten aanzien van deze delfstof in het structuurschema geen beslissingen over hoeveelheden en zones worden genomen. In beginsel wordt het beleid overgelaten aan de provincies.

De doorwerking van beslissingen met betrekking tot zoekruimtes en/of winzones in het structuurschema kan op provinciaal niveau bestaan uit:

- De aanwijzing van winplaatsen in streekplannen door het provinciaal bestuur;
- Het verlenen van vergunningen;
- Het aangeven van winzones in het streekplan.

Volgens de Memorie van Toelichting heeft de 'vaststelling van een winplaats de nauwkeurigheid van een bestemmingsplan waar het betreft het toestaan van de plaats waar ontgrond wordt'. Tegen het bepalen van winplaatsen in het streekplan is dan ook beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het rijk in casu de Minister van VROM kan gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid geregeld in artikel 6 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) indien een provincie onvoldoende doorwerking geeft aan beslissingen in het structuurschema. Er is afgezien van een aanwijzingsplicht voor de Minister van VROM.

Een belangrijk kernpunt van het wetsvoorstel is dat geen ontgrondingsvergunning wordt verleend indien het bestemmingsplan dit niet toelaat, tenzij het gemeentebestuur zich bereid heeft verklaard planologische medewerking te verlenen. De provincie is verplicht de gemeente een aanwijzing ex artikel 37 WRO te geven in het geval een zogenaamde 'winplaats' in een streekplan is aangegeven en de gemeente planologische medewerking weigert.

7.5 Nadere beschouwing structuurschema-model

In artikel 3 van het Besluit op de ruimtelijke ordening is vastgelegd dat in een planologische kernbeslissing onder andere moet worden aangegeven:

- Welke betekenis aan de daarin opgenomen beslissingen moet worden gehecht;
- In welke mate de daarin opgenomen beslissingen zijn afgewogen;
- Welke betekenis aan de daarin opgenomen plaatsaanduidingen moet worden gehecht.

De formulering van een richtinggevende uitspraak is derhalve van essentiële betekenis voor de verdere doorwerking ervan. Des te ruimer de formulering des te moeilijker zal de doorwerking zijn. In de Memorie van Toelichting wordt overigens gesteld dat de richtinggevende uitspraak eerst nog op bestuurlijk niveau moet worden uitgewerkt. Mocht men er niet uitkomen, dan volgt een aanwijzing ingevolge artikel 6, tweede lid van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Zoals de zaken er nu voorstaan zal waarschijnlijk alleen een 'richtinggevende uitspraak' ten aanzien van beton- en metselzand worden gedaan in de vorm van taakstellingen voor de provincies zonder dat daarbij zones zullen worden aangeduid, omdat er nog geen sprake is van krappe winmogelijkheden voor beton- en metselzand [3]. Voor grind zal ook geen richtinggevende uitspraak worden gedaan omdat er al een bestuursovereenkomst ligt tussen het rijk en de provincie Limburg. Hierin is overeengekomen dat er voor de landelijke behoefte nog 35 miljoen ton gewonnen zou mogen worden nadat de bestaande winmogelijkheden zijn uitgeput. Voor kalksteen geldt dat de huidige vergunde voorraad de behoefte aan winning kan verzekeren tot ongeveer 2020. Binnen de zichttermijn van de ontwerp-pkb zijn er derhalve geen grote problemen voor kalksteen te verwachten. Dit geldt evenzeer voor de overige delfstoffen.

Het op landelijk niveau in een structuurschema aangeven van gebieden waar mogelijkheden voor winning moeten worden 'opengehouden' lijkt

praktisch gezien van weinig waarde. Een groot probleem is namelijk dat het geologisch voorkomen op veel plaatsen slechts globaal bekend is [4]. Ook wat betreft de economische winbaarheid van de voorraden zijn er veel onzekerheden. Nadat de exploiteerbare voorraden in kaart zijn gebracht worden vervolgens die gebiedsdelen buiten beschouwing gelaten die in allerlei nationale (ruimtelijke) plannen gereserveerd zijn voor andere doeleinden. Probleem hierbij zal zijn dat deze ruimtelijke claims in de verschillende nota's maar ook binnen iedere plansoort verschillende 'hardheden' hebben. Mogelijkerwijs zouden nieuwe ontgrondingen zelfs bewust geprojecteerd kunnen worden in gebieden die nu voor ontgrondingen worden uitgesloten. Het is dan ook logisch dan er in de ontwerp-pkb gewerkt wordt met termen als 'in beginsel geen winning' en 'onder voorwaarden winning toegestaan'.

Een ander probleem vormen de ruimtelijke claims, die in streekplannen en andere provinciale plannen reeds expliciet zijn vastgelegd. Op deze plaatsen zal door provincies geen winning worden toegestaan. Neem bijvoorbeeld de provinciale beschermingsgebieden. In feite moeten deze worden meegenomen bij het samenstellen van de pkb-kaarten op nationaal niveau. Het wel of niet 'in rekening brengen' van deze gebieden is rechtstreeks van invloed op de benuttingsmogelijkheden op basis waarvan beleid geformuleerd wordt op rijksniveau.

Een gelijkwaardig probleem doet zich voor bij beton- en metselzand. Het beleid ten aanzien van beton- en metselzand is er op gericht dat de provincies zoveel mogelijk moeten voorzien in de eigen behoefte door het realiseren van zogenaamde 'regionale' winningen. De 'landelijke' winningen moeten de verder afgelegen gebieden c.q. provincies bedienen alwaar de betreffende delfstof niet of nauwelijks voorkomt. De wijze waarop de mogelijkheden voor 'regionale' winningen door de opstellers van het structuurschema geïnterpreteerd worden is rechtstreeks van invloed op van de 'landelijke' benuttingsmogelijkheden. Dit is van belang omdat de mogelijke richtinggevende uitspraken vooral betrekking zullen hebben op de 'landelijke voorziening'. Dit betekent in feite dat ook de 'regionale' benuttingsmogelijkheden in het structuurschema onder de loep zullen moeten worden genomen.

7.6 Conclusies

Het samenstellen van de kaarten behorende bij het structuurschema waarop de potentiële wingebieden staan aangegeven heeft niet veel nut. Als er ooit richtinggevende uitspraken zullen worden gedaan, dan zullen

de planologisch beschikbare voorraden veel nauwkeuriger worden bepaald dan thans in de ontwerp-pkb is gebeurd. Waarschijnlijk zal dit op een vergelijkbare manier geschieden als bij de vaststelling van de taakstellingen voor beton- en metselzand. Ook allerlei provinciale ruimtelijke claims worden dan meegenomen. Daarbij lijkt het onontkoombaar dat het rijk de plaatselijke situatie op een gedetailleerd niveau moet bekijken wil men het goed doen. Daarmee begeeft de 'regelende' rijksoverheid zich een flink stuk op provinciaal terrein. Deze bemoeienis zou nog veel groter kunnen worden indien voor de 'winzone met minder marge' een MER zou moeten worden opgesteld.

Het structuurschema doorloopt de pkb-procedure. Voor de landelijke beleidsnota was een veel eenvoudiger procedure voorzien. De bewering dat een 'structuurschema-model' minder bureaucratisch en minder regulerend zal zijn dan een 'beleidsnota-model' moet vooralsnog worden betwist. Dit geldt zeker als binnen het 'beleidsnota-model' ten aanzien van het opstellen van ontgrondingsplannen gekozen was voor een flexibeler systeem (alleen daar waar nodig). Voordeel van het structuurschema is wel dat taakstellingen via een richtinggevende uitspraak en een aanwijzing van de Minister van VROM afdwingbaar zijn. Bij het 'beleidsnotamodel' uit 1988 was de afdwingbaarheid van taakstellingen een zwak punt [5].

De inhoud van het structuurschema wordt in het wetsvoorstel heel globaal aangeduid, waardoor het instrument 'flexibel' kan worden ingezet. Ook zonder een omschrijving in de Ontgrondingenwet kan het structuurschema, op basis van de mogelijkheden die de WRO biedt, een effectief instrument zijn, mits de politieke wil aanwezig is om ontgrondingen te realiseren [6]. Dit laatste moet echter worden betwist. Overheden - zowel rijk, provincies als gemeenten - zijn in het algemeen niet genegen om de planning van ontgrondingen voortvarend ter hand te nemen. De kracht van het structuurschema is sterk verbonden met de status/formulering van de 'richtinggevende uitspraken' en derhalve afhankelijk van het politieke moment.

Het vroegere 'taakstellingsmodel' lijkt te worden vervangen door een 'overleg-model' met een 'stok-achter-de-deur-constructie'. Gezien de politiek bestuurlijke cultuur in ons land is het niet aannemelijk dat de voorgestelde sancties ooit gebruikt zullen worden. Daardoor is het gevaar erg groot dat het structuurschema uiteindelijk een vrijblijvend karakter zal krijgen.

Het voorstel voor wijziging van de ontgrondingenwet laat alle partijen veel ruimte. Als de rijksoverheid geen zin heeft om sturend op te treden dan

gebeurt dat ook niet. Die kans is erg groot. Het huidige terughoudende winningsbeleid voor een aantal schaarse oppervlaktedelfstoffen heeft echter tot gevolg dat Nederland zijn ontgrondingsactiviteiten naar het buitenland exporteert (dit geldt met name voor grind).

Indien een provincie vervolgens ook niet planmatig te werk wil gaan dan kan dat eveneens, tenzij er een richtinggevende uitspraak is gedaan in het structuurschema. Het is heel goed denkbaar dat in veel gevallen geen winplaatsprocedure zal worden gevolgd en dat we in feite terugvallen in de oude situatie waarbij een provinciale ambtenaar passief achter zijn loket zit te wachten totdat er een ontgronder komt met een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning.

Noten

- [1] Zie Memorie van Toelichting, paragraaf 2.1 Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen.
- [2] Er is een MER-plicht voor ontgrondingen groter dan 100 hectare bij winplaatsvaststelling of bij vergunningverlening. Tevens is voor het structuurschema een m.e.r. verplicht indien daarin een beslissing op hoofdlijnen met betrekking tot de plaats van een ontgroning is opgenomen.
- [3] In dit geval is eigenlijk geen sprake van een echte richtinggevende uitspraak omdat in de Memorie van Toelichting gesproken wordt over een 'richtinggevende uitspraak over de omvang van in streekplannen toe te stane winning én - met nadruk op en - de ruimtelijke reservering daarvoor'.
- [4] Zie Maimone, Ike en Bennema (1985), Toekomstige beschikbaarheid oppervlaktedelfstoffen, P.O.O.-Memorandum 1985-4, TH-Delft.
- [5] Zie P. Ike en van B. van der Moolen (red.), (1988) *Ontgronden in de Toekomst*, Geo Pers, Groningen, p. 68 e.v..
- [6] Zonder dat een structuurschema nader in een wet is omschreven kan de overheid gebruik maken van dit instrument, zie bijvoorbeeld het Structuurschema Verkeer en Vervoer. Deze situatie doet zich nu ook voor bij ontgrondingen. Er is een structuurschema, terwijl deze niet wordt genoemd in de vigerende Ontgrondingenwet.

Hoofdstuk 8

Bereik vergunningvoorschriften

Mr. G.J.P. Hermans

Bureau Ontgrondingen
Provincie Limburg

8.1 Inleiding

Het wijzigingsvoorstel van de Ontgrondingenwet heeft als hoofddoelstellingen de regeling van planning en coördinatie en de bevordering van doelmatige procedures. Daarnaast wordt - een beetje aan het oog onttrokken - een gewijzigde regeling van de vergunningsvoorschriften opgenomen. Het wijzigen van de vergunningsvoorschriften is een neven doelstelling. Tekenend is dat aan de wijziging van de vergunningsvoorschriften in de Memorie van Toelichting circa 10 pagina's worden besteed van de 148. Hoewel het vaak niet gaat om de kwantiteit maar om de kwaliteit, geeft dit toch wel een indicatie van de omvang van de wijzigingen en de intenties van de wetgever.

Op de eerste plaats zal worden geprobeerd aan te geven welke zaken met betrekking tot de vergunningsvoorschriften niet veranderen. Op de tweede plaats zal aan de hand van de Limburgse ontgrondingspraktijk worden geprobeerd aan te geven welke veranderingen er door het wetsvoorstel kunnen optreden.

8.2 Wat verandert er niet

De huidige Ontgrondingenwet schrijft voor, dat aan een vergunning voorschriften kunnen worden verbonden ter bescherming van **alle** bij een ontgroning betrokken belangen. Dit criterium verandert in beginsel niet. De formulering, die in het wetsvoorstel wordt gebruikt, is enigszins anders, maar heeft in wezen dezelfde betekenis. In het wetsvoorstel wordt toegevoegd, dat tevens voorschriften kunnen worden gesteld "ter bevordering en

bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken".

Op het eerste gezicht wordt door deze toevoeging de indruk gewekt, dat op dit moment op basis van de huidige Ontgrondingenwet geen of slechts beperkt voorwaarden gesteld kunnen worden aan de inrichting en aanpassing van de inrichting van de omgeving. Dat is niet zo. Op basis van de huidige Ontgrondingenwet kan in iedere vergunning een eindtoestand worden voorgeschreven. Dat staat niet ter discussie. En ook de inrichting van de omgeving kan in de vergunning worden voorgeschreven. De eindtoestand van zowel de ontgronde percelen als de directe omgeving daarvan valt binnen de belangen die bij de ontgroning betrokken zijn. Indien in redelijkheid de afweging van de belangen daartoe leidt, staat niets het opnemen van dergelijke voorschriften in de weg. In de Limburgse praktijk gebeurt dit ook.

Het wetsvoorstel spreekt van bevordering van belangen bij de inrichting. In de Memorie van Toelichting wordt de toevoeging "ter bevordering van" speciaal gemotiveerd. Aangegeven wordt, dat de term bevordering doelt op de situatie waarin voorschriften worden gesteld, die niet dienen ter bescherming van belangen, welke, indien die voorschriften niet zouden zijn gesteld, zouden zijn gelaedeerd of nog meer zouden zijn geschaad. Kort gezegd: geen voorwaarden voor niet betrokken belangen. Voorts wordt daarbij aangegeven, dat het gaat om het voorschrijven van een bepaalde vorm van herinrichting.

Ook na een aantal malen herlezen wordt de achterliggende gedachte niet helemaal duidelijk. Waarschijnlijk heeft men bijvoorbeeld het oog op de ontgroning van landbouwgrond. Landbouwgrond, die na ontgroning wordt opgeleverd als een waterplas met een natuurfunctie. Bij de afweging van belangen speelt de bescherming van het landbouwbelang een rol. Het belang van de natuur is voor de ontgroning niet aanwezig en wordt door de ontgroning dan ook niet geschaad. Het lijkt erop, dat de wetgever probeert zeker te stellen, dat in zo'n geval ook het natuurbelang bij de afweging betrokken kan worden. De wetgever is daarmee nogal fijslijperig bezig. Bij de huidige afweging van belangen hoeft niet alleen het belang van de landbouw sec, of de natuur sec te worden meegewogen. Het belang van inrichting in zijn algemeenheid vormt op zichzelf ook al een belang dat zeer bij de ontgroning betrokken is. De inbreuk die een ontgroning maakt op de bestaande toestand en we noemen dat dan het belang van de inrichting, rechtvaardigt dat voorschriften gesteld kunnen worden, gericht op de inrichting van het terrein en zijn omgeving. De term

"bevordering" voegt inhoudelijk niets toe aan de thans bestaande criteria.

Is nu de conclusie, dat de gehele toevoeging van de wetgever aan het algemeen criterium geen zin heeft? Dat voert te ver. De herinrichting van de te ontgronden terreinen is een onderwerp, dat de laatste jaren steeds meer op de voorgrond treedt. Zonder een goede en vooraf bepaalde inrichting is een ontgroning niet meer denkbaar. De toevoeging van de wetgever is daar een resultante van. De betekenis van deze toevoeging is dan ook hierin gelegen, dat duidelijk vastgelegd wordt, dat de inrichting van te ontgronden terreinen en hun omgeving een zeer belangrijk element vormt van de vergunningsvoorschriften.

Conclusie is, dat het algemeen criterium met betrekking tot de belangenafweging inhoudelijk niet verandert.

Een tweede punt dat ongewijzigd blijft is een aantal voorschriften dat in de huidige wet reeds is opgesomd [1]. De huidige wet kent reeds een limitatieve opsomming van zaken die in vergunningsvoorschriften kunnen worden opgenomen. Het betreft het overleggen van werkplannen, het realiseren van een eindtoestand, danwel het betalen van een bedrag daarvoor en het stellen van een financiële zekerheid. Deze onderwerpen blijven gehandhaafd.

Op de derde plaats heeft de jurisprudentie uitgewezen, dat een aantal voorschriften aan een ontgrondingsvergunning mag worden verbonden. In de opsomming van het wijzigingsvoorstel zijn deze thans opgenomen. Het betreft de voorschriften over de wintempobepalingen [2] en over de bestemming van de af te voeren vaste stoffen [3]. De wijziging is wat dat betreft een codificatie van geldende jurisprudentie. Voor de ontgrondingspraktijk verandert er door het wetsvoorstel niets wezenlijks. Ook zonder het wetsvoorstel zou aan dit soort voorschriften nader invulling gegeven worden.

Nieuw in de opsomming van de gewijzigde Ontgrondingenwet zijn:

- De kosten van het beheer van de ontgronde terreinen;
- De kosten van de aanpassingsinrichting van de omgeving;
- De winrechten;
- Het voldoen aan nadere eisen van een overheidsorgaan;
- Het bijhouden van de administratie ten behoeve van toezicht en controle.

De meeste van deze onderwerpen kunnen op basis van de huidige Ontgrondingenwet ook reeds als voorschrift aan de vergunning worden

verbonden. Zonder verder specifiek hierop in te gaan, is dit ook het geval voor een winrechtenverdeling.

Ongewijzigd blijft als vierde, dat de opsomming niet limitatief is. Buiten de in de wet genoemde onderwerpen kunnen nog diverse onderwerpen in de vergunningsvoorschriften opgenomen worden. En dat is maar goed ook. Denk maar eens aan maatregelen om tijdens de ontgronding de hydrologische gevolgen binnen de perken te houden. Deze zijn vaak ingrijpend en kunnen node gemist worden. In de opsomming komen ze nu en in het wetsvoorstel niet voor. Duidelijk is wel dat zij zonder meer in de voorschriften kunnen worden opgenomen. Ook hier geldt uiteraard, dat de belangenafweging dit in redelijkheid moet vergen.

Als laatste niet te wijzigen onderwerp is er de begrenzing met andere beleidsvelden. Uit de jurisprudentie [4] blijkt, dat de Ontgrondingenwet dient terug te treden indien en voorzover in de bescherming van de bij de ontgronding betrokken belangen wordt voorzien door specifieke wetgeving. Consequent oordeelt de jurisprudentie dat de bescherming van bij een ontgronding betrokken belangen niet zo ver dient te gaan, dat bij het verlenen van een vergunning voorschriften kunnen worden gegeven, waarvan de wenselijkheid krachtens andere wetten dient te worden beoordeeld. Concreet betekent dit, dat in een ontgrondingsvergunning bijvoorbeeld geen geluidhindervoorschriften opgenomen kunnen worden.

8.3 Toetsing aan de huidige (Limburgse) praktijk

In de Limburgse ontgrondingspraktijk is het bereik van vergunningsvoorschriften nogal eens onderwerp van discussie. Daarbij wordt nogal eens gebruik gemaakt van het middel overeenkomst als aanvulling op een ontgrondingsvergunning [5]. Aan dit gebruik probeert het wetsvoorstel een einde te maken. Met als achtergrond de praktijk van ontgrondingen in Limburg passeert in het navolgende een aantal aspecten van vergunningen de revue. Met name wordt daarbij gekeken of de wijziging van de Ontgrondingenwet voor deze praktijk gevolgen zal hebben.

8.4 Eindtoestand van ontgronde terreinen

Bij iedere ontgrondingsvergunning in Limburg wordt in de voorschriften de realisering van een eindtoestand voorgeschreven. In de meeste gevallen heeft deze eindtoestand alleen betrekking op de te ontgronden percelen. De reden daarvoor is eenvoudig. De belangen van de ontgronding kunnen

in het algemeen voldoende worden behartigd en beschermd door op de ontgronde percelen een bepaalde eindtoestand te realiseren. Welke eindtoestand gerealiseerd moet worden hangt van het concrete geval af. Ook de vraag hoever de voorschriften voor de eindtoestand mogen gaan, is in zijn algemeenheid niet te beantwoorden [6].

Aan de hand van twee voorbeelden wordt een nadere aanduiding gegeven:

- a) Stel, een terrein moet na ontgronding worden opgeleverd als jachthaven. Hoever mogen de voorschriften zich dan uitstrekken? Basis is, dat de aanleg van de havenkom en de oeverafwerking wel binnen het vergunningenbereik vallen. Te ver voert het om de realisering van aanlegsteigers of de bouw van het kantoor voor de havenmeester voor te schrijven. Waarom voert dit te ver? Wordt een magisch criterium overschreden? Nee, de reden is, dat van de ontgronder in het algemeen niet verlangd mag worden, dat verdergaande voorzieningen worden getroffen dan voor het realiseren van randvoorwaarden voor de nieuwe functie noodzakelijk zijn. Voorzieningen met betrekking tot de exploitatie voeren in het algemeen te ver. Voorschriften over de exploitatie van de jachthaven hebben geen direct verband meer met de uitvoering van de ontgronding.
- b) Stel een terrein dient na ontgronding in gebruik te worden genomen als afvalstort. Basis is wederom dat een acceptabele eindtoestand voorgeschreven kan worden. Dit betekent, dat de ontgronding de realisering van het afvalstort niet mag frustreren. De fasering van de ontgronding kan aangepast worden aan de fasering van het afvalstort. Voorgeschreven kan worden, dat een platte bodem met gladde taluds wordt opgeleverd [7]. Te ver voert het om een vloeistofdichte constructie te laten aanbrengen. Waarom voert dit te ver? Ook hier geldt hetgeen bij het voorbeeld van de jachthaven is genoemd, voorzieningen voor de exploitatie horen niet in de ontgrondingsvergunning. In dit voorbeeld komt daar nog eens bij dat een voorschrift over de vloeistofdichte constructie thuis hoort in de milieuvergunning.

Heeft de wijziging van de Ontgrondingenwet gevolgen voor de reikwijdte van de te stellen voorschriften voor de eindtoestand? In de praktijk wordt geen verandering gebracht. Per belangenafweging zal de exacte grens bepaald moeten worden.

8.5 Terreinen grenzend aan de ontgronding

In bijzondere gevallen bestaat er aanleiding om de te realiseren eindtoestand niet te beperken tot de te ontgronde terreinen. De ontgronding zal

een forse ingreep op de bestaande belangen moeten inhouden, die alleen kan worden teniet gedaan indien een inrichting van de ontgronde terreinen en omgeving wordt gerealiseerd. De ontgronding van het grindwinningsgebied Stevol in Midden-Limburg is zo'n ontgronding [8].

Deze ontgronding maakt een forse en ingrijpende inbreuk op het landschap. Een groot deel van het achterland van drie dorpskernen wordt ontgrond. Het te ontgronden gebied omvat 209 hectaren, voornamelijk landbouwgrond. Om een juiste eindtoestand te realiseren kon niet worden volstaan met het voorschrijven van een eindtoestand van die 209 hectaren. De herinrichting moest ruimer bekeken worden. In de ontgrondingsvergunning is uiteindelijk een herinrichting voorgeschreven van 280 hectaren en de aanleg van een aantal wegen. De terreinen worden gedeeltelijk aangevuld en gedeeltelijk resteert een 100 hectare grote waterplas. De terreinen en hun omgeving worden voornamelijk ingericht ten behoeve van de natuur.

Al deze voorschriften zijn in de ontgrondingsvergunning opgenomen op basis van de huidige Ontgrondingenwet. Gelet op de zwaarte en omvang van de betrokken belangen, is het redelijk, dat deze vergaande eindtoestand gerealiseerd dient te worden.

De gewijzigde Ontgrondingenwet stelt nog eens buiten twijfel, dat de omliggende terreinen bij de eindafwerking kunnen worden betrokken. In de praktijk zal het wetsvoorstel wel een verduidelijking geven, maar biedt het geen uitbreiding van de bestaande mogelijkheden om de inrichting van de directe omgeving van de ontgronding in de voorschriften op te nemen.

8.6 Aanpassingsinrichting in de Landinrichtingswet

Bij de grindwinning Stevol is een groot aantal zaken in de ontgrondingsvergunning geregeld. Daarnaast echter heeft de provincie Limburg met de ontgronder een aparte overeenkomst gesloten. Het gaat daarbij om de aanpassingsinrichting, fondsvorming voor de regio en het beheer. Een van de zaken, die bij de grindwinning Stevol niet in de ontgrondingsvergunning maar in de aanvullende overeenkomst is geregeld is de financiering van de aanpassingsinrichting van de Landinrichtingswet. Voor deze aanpassingsinrichting is f 1,7 miljoen beschikbaar.

Waarom is deze financiering in een aparte overeenkomst geregeld? Bij de provincie bestond twijfel of de vergunningsvoorschriften zich zover mochten uitstrekken. Hoort de financiering van de aanpassingsinrichting nog

binnen de reikwijdte van af te wegen belangen? Nu de aanpassingsrichting in de Landinrichtingswet is geregeld, mag aanvullend daarop de ontgrondingsvergunning nog voorschriften bevatten? Gelet op deze onzekerheid enerzijds en gelet op de bereidheid van de ontgronder anderzijds om deze kosten voor zijn rekening te nemen, is gekozen voor een overeenkomst. Door het sluiten van deze overeenkomst kon reeds voor de vergunningverlening zekerheid verschaft worden. Een zekerheid, die overigens op zichzelf ook weer van belang was voor de vergunningverlening.

Wordt deze situatie door het wetsvoorstel anders? In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven, dat met gebruikmaking van de mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften aan ontgrondingsvergunningen geregeld kan worden, dat financiën beschikbaar zijn. Financiën die ten laste gebracht kunnen worden van de ontgronder. Vreemd is wel, dat naast de financieringsmogelijkheid in de Landinrichtingswet, in de Ontgrondingenwet een financieringsmogelijkheid is geregeld. In toekomstige gevallen zal deze financiering niet meer bij een aparte overeenkomst geregeld hoeven te worden. De financiering kan in de vergunning opgenomen worden.

Het principe, dat in de voorschriften van de vergunning de financiering geregeld kan worden van een andere wet, kan wellicht ook in andere gevallen toegepast worden. Gedacht kan worden aan de ruimtelijke ordening of aan de archeologie. Over het opnemen van voorwaarden in de ontgrondingsvergunning inzake de archeologie bestaat thans enige terughoudendheid. Het aspect archeologie is immers reeds in de Monumentenwet geregeld. Deze terughoudendheid betreft zeker de financiering van archeologisch onderzoek. De Monumentenwet kent immers een eigen - vaak wegens het ontbreken van financiën niet gehanteerde - regeling. Niet uitgesloten moet worden dat hier een aanknopingspunt ligt om dergelijke kosten in een ontgrondingsvergunning te regelen. Dat zou een vergaande consequentie van de wijziging van de Ontgrondingenwet betekenen.

8.7 Fondsvorming voor de regio

Een andere zaak, die in de voor de grindwinning Stevol overeenkomst geregeld is, is de vorming van een fonds voor het stimuleren en treffen van voorzieningen in de regio. De ontgroning Stevol is dermate ingrijpend voor de regio, dat de ontwikkeling van de regio duidelijk wordt beïnvloed door de uitvoering van de omvangrijke ontgroning. Ter versterking van de sociaal-economische structuur en ter compensatie van en ter aanpassing

aan de wezenlijke veranderingen in de regio dienen financiën beschikbaar te zijn. Het is volkomen verdedigbaar, dat de regio niet met de negatieve effecten moet blijven zitten als een dergelijke ontgronding is uitgevoerd. Twijfel is er wel of zo'n regeling in de vergunningsvoorschriften kan worden opgenomen. Het is dezelfde onzekerheid, die in deze bijdrage reeds eerder is genoemd. Past het binnen de belangenafweging? Is de relatie met de uitvoering van de ontgronding sterk genoeg om dergelijke vergaande voorschriften op te nemen. Deze onzekerheid wordt door de gewijzigde Ontgrondingenwet niet weggenomen. In voorkomende gevallen zal het middel overeenkomst toch weer gehanteerd worden.

8.8 Beheer

Een laatste punt, dat in een overeenkomst geregeld wordt, is het beheer. Het beheer kan in een vergunning geregeld worden. Deze regeling kan inhouden, dat de ontgronder een beheersplan dient op te stellen. Aan de hand hiervan zal de ontgronder het beheer van de ontgronde en ingerichte terreinen moeten uitvoeren of moeten laten uitvoeren. Vaak echter wordt het middel overeenkomst gebruikt. In de overeenkomst wordt bepaald, dat de ontgronder ter veiligstelling van het beheer de terreinen in eigendom aan een derde over zal dragen [9].

In het wetsvoorstel wordt bepaald, dat het betalen door de ontgronder van de kosten van het beheer in de vergunningsvoorschriften kan worden voorgeschreven. Er wordt niet gesproken over de uitvoerder van het beheer en ook niet over de inhoud van het beheer. Er kan vanuit worden gegaan dat ongewijzigd blijft, dat in de vergunningsvoorschriften kan worden bepaald **wie** het beheer dient uit te voeren. In eerste instantie ligt die verantwoordelijkheid bij de ontgronder. Ook blijft ongewijzigd, dat de inhoud van het beheer in de voorschriften kan worden geregeld. Het bij de ontgronder in rekening brengen van de beheerskosten lost niet alle problemen op. Je zou de betaling kunnen beschouwen als een waarborgsom. Wie moet dat geld beheren? Moet de overheid daarop blijven toezien?

Indien bij de ontgronder de bereidheid bestaat om het eigendom over te dragen aan een natuurbeherende instantie, dan kan het beheer op een eenvoudigere wijze worden geregeld. Zo'n eigendomsoverdracht moet uitgewerkt worden. Een vergunningsvoorschrift is daar niet geschikt voor. Het sluiten van een overeenkomst wel. Zo'n overeenkomst wordt dan gesloten ter uitwerking van een verplichting neergelegd in de vergunningsvoorschriften.

8.9 Conclusies

Kort samengevat zijn de conclusies:

- De belangenafweging in het concrete geval blijft bepalend voor het bereik van vergunningsvoorschriften. Deze belangenafweging wordt door het wetsvoorstel niet gewijzigd. De belangenafweging blijft centraal staan;
- Het wetsvoorstel stelt buiten twijfel dat een aantal onderwerpen in vergunningsvoorschriften kan worden opgenomen;
- In de praktijk zal het bereik van vergunningsvoorschriften niet wezenlijk worden uitgebreid;
- Het gebruik van overeenkomsten zal blijven bestaan.

Noten

- [1] Artikel 7 lid 1 van de Ontgrondingenwet.
- [2] KB 22 juni 1989, AB 1989, 430 met noot PJS; Afd. G. 12 september 1991, AB 1991, 653 met noot PJS.
- [3] KB 23 april 1987, AB 1987, 368 met noot PJS.
- [4] Een van de vele uitspraken hierover is Afd. G. 19 december 1991, AB 1992, 182.
- [5] Hierover ook mr. J.H. Huurman in zijn artikel Besluitvorming met betrekking tot ontgrondingen, Bouwrecht 1983 pag 776 e.v.
- [6] Opvallend is dat in de jurisprudentie dit aspect vrijwel niet aan de orde komt. Een van de weinige voorbeelden is te vinden in KB 26 juni 1984, AB 1984, 522. Hierin wordt overwogen dat de bescherming van het belang van een goede landschappelijke inpassing te dezen niet vordert, dat per hectare zandwinning 100 m² voetpad en 200 m² parkeerruimte worden aangelegd;
In de provincie Limburg is over de inrichting van ontgrondingen in de Structuurvisiegebieden met de ontgronders een overeenkomst gesloten. In het kader daarvan heeft een commissie van drie Rijksambtenaren een nader advies gedateerd 22 oktober 1981 opgesteld. Mede toetsend aan de Ontgrondingenwet kwam deze commissie tot de conclusie dat van de ontgronder herinrichting van terreinen kan worden verlangd. Onder herinrichting van de terreinen wordt verstaan die werkzaamheden, die beogen de terreinen zodanig ruimtelijk-morfologisch op te leveren, dat redelijkerwijs voldoende voorwaarden aanwezig zijn voor het creëren van een nieuwe functie. Meer informatie over de herinrichting van de Structuurvisiegebieden is te vinden in de bijdrage van mr. Y. Brouwer in Ontgrondingen in beweging / P. Ike (red.) - Groningen: Geo Pers 1987.

- [7] In een ontgrondingsmachtiging van 31 augustus 1993 voor terreinen in de gemeente Schinnen zijn dergelijke voorschriften opgenomen. In zijn - voor zover bekend niet gepubliceerde - uitspraak van 25 november 1993, no S03.93.4425 van de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak wordt overwogen dat geen grond aanwezig wordt geacht om de in geding zijnde voorwaarden als onrechtmatig of anderszins onaanvaardbaar te bestempelen. De voorwaarden hielden tevens in dat de ontgronder met de afvalverwerker een regeling dient te treffen.
- [8] De ontgrondingsvergunning Stevol is op 28 september 1993 verleend.
- [9] De verplichting om de terreinen na ontgroning in eigendom over te dragen kan niet zonder meer in de vergunningsvoorwaarden worden opgenomen. Zie bijvoorbeeld KB 29 maart 1983, AB 1983, 384 met noot JRSt en 26 juni 1984, AB 1984, 522.

Hoofdstuk 9

Gecoördineerde vergunningbehandeling

Prof.mr. Th.G. Drupsteen

Hoogleraar Milieurecht
Rijksuniversiteit Leiden

9.1 Hoe was de situatie voor 1 januari 1994 ?

De Ontgrondingenwet verbiedt het zonder vergunning uitvoeren van een ontgroning. Ook het als eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak toelaten dat er zonder vergunning een ontgroning plaatsvindt, is verboden (zie Bijlage 1, artikel 3). Bevoegd tot het verlenen van een ontgrondingsvergunning is de Minister van Verkeer en Waterstaat, wanneer het gaat om een ontgroning:

- In zee;
- In bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rijkswateren;
- In de ingepolderde delen van het IJsselmeer, indien en zolang deze niet provinciaal zijn ingedeeld (artikel 8, eerste lid).

Dit laatste is wel het geval, zodat het derde gedachtenstreepje geen betekenis meer heeft. De aanwijzing van Rijkswateren is gebeurd in het Rijksreglement ontgrondingen (KB 17 aug. 1971, Stb 518). Voor de overige ontgrondingen zijn Gedeputeerde Staten van de provincie bevoegd waarin de grond ligt die zal worden ontgrond (artikel 3, tweede lid). Gaat het om een ontgroning waarbij vrijwel uitsluitend belangen van een waterschap zijn betrokken, dan kunnen Gedeputeerde Staten de beslissing op de vergunningaanvraag overdragen aan het bestuur van het waterschap (artikel 3, vierde lid).

Er wordt niet ingegaan op het afwegingskader dat aan besluiten op aanvragen om ontgrondingsvergunningen ten grondslag ligt en op de voorwaarden die aan een vergunning kunnen worden verbonden. Deze onderwerpen vallen buiten het thema van dit hoofdstuk.

De procedure voor het verlenen van een ontgrondingsvergunning was

globaal geregeld in artikel 10 Ontgrondingenwet. Artikel 10 schreef voor dat de besturen van belanghebbende provincies, gemeenten en waterschappen, Kamers van Koophandel, het Landbouwschap of van andere in aanmerking komende belangstellenden en de houder van de vergunning als hij geen aanvrager was, in de gelegenheid moesten worden gesteld bezwaar te maken voordat een besluit werd genomen, terwijl de vergunningaanvrager de gelegenheid moest hebben gehad op de bezwaren te reageren. Aanvragen moesten worden bekend gemaakt en worden meegedeeld aan de eigenaar van de te ontgronden grond, als deze geen aanvrager was. Ieder kon gedurende dertig dagen na bekendmaking schriftelijk bezwaar indienen tegen inwilliging van de aanvraag (artikel 10, lid 1-3). Van deze globale voorschriften kon worden afgeweken voor ontgrondingen van eenvoudige aard waarbij andere belangen niet of nauwelijks zijn betrokken.

De wet gaf in artikel 11 een beslistermijn van drie maanden na binnenkomst van de aanvraag, die twee maal voor ten hoogste drie maanden kon worden verdaagd. Bij overschrijding van de termijn werd de vergunning geacht te zijn geweigerd (artikel 13). Vooruitlopend op het besluit kan overigens machtiging worden verleend om al met de uitvoering van de ontgroning te beginnen (artikel 12). Deze globale procedureregels zijn uitgewerkt in het Rijksreglement ontgrondingen en de provinciale ontgrondingenreglementen. De reglementen schrijven gedetailleerd voor welke gegevens een aanvraag moet bevatten, hoe de aanvraag bekend moet worden gemaakt en/of ter inzage moeten worden gelegd en in welke gevallen en op welke wijze van deze voorschriften kan worden afgeweken. Sommige provincies hanteren daarvoor de aanduiding 'verkorte procedure'. Het Rijksreglement en de provinciale reglementen vertonen op deze punten onderling een groot aantal niet altijd even belangrijke verschillen.

Tenslotte stond tegen besluiten tot verlening, intrekking of weigering van een ontgrondingsvergunning voor belanghebbenden gedurende dertig dagen beroep open op de Kroon (artikel 17 en 18). Als gevolg van de Tijdelijke wet Kroongeschillen was dit beroep veranderd in beroep op de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Voor ontgrondingen van eenvoudige aard kon het beroepsrecht bij de ontgrondingenreglementen zijn beperkt tot bepaalde belanghebbenden (artikel 19).

Voor het uitvoeren van ontgrondingen zijn doorgaans nog andere vergunningen of ontheffingen nodig, zoals bijvoorbeeld kapvergunningen, Wet milieubeheervergunningen (vroeger Hinderwetvergunningen), Wet verontreiniging oppervlaktewatervergunningen, vrijstellingen van bestemmingsplanvoorschriften, aanlegvergunningen etcetera. De Ontgrondingenwet gaf

er geen blijk van dat de wetgever hiermee rekening had gehouden. Iedere regeling voor de samenloop of afstemming van deze vergunningen op de ontgrondingsvergunning ontbrak. De wet bevatte in artikel 4 slechts een afbakening ten opzichte van:

- Ontgrondingen in het zomerbed van rivieren,
- Ontgrondingen die deeluitmaken of verband houden met het opsporen of winnen van delfstoffen,
- Het nemen van specie van gronden waarop een verplichting tot levering al in 1986 bestond, en
- De uitvoering van een landinrichtings- of aanpassingsplan.

Op deze ontgrondingen is de Ontgrondingenwet niet van toepassing.

9.2 Knelpunten

Uit onderzoeken naar de uitvoering van de Ontgrondingenwet was een aantal knelpunten rond de toepassingen van het vergunningstelsel bekend. In de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de wet komen deze ter sprake. Ze hebben betrekking op:

- De duur van de besluitvorming;
- De duur van de beroepsprocedure;
- Het gebrek aan afstemming tussen de ontgrondingsvergunning en overige voor het ontgrondingsproject benodigde vergunningen en ontheffingen.

Uit nadere publikaties blijkt dat deze knelpunten vooral betrekking hebben op de grootschalige ontgrondingen met het oog op de voorziening van zand en grind en in veel mindere mate spelen bij de kleine ontgrondingen, zoals het afgraven of egaliseren van landbouwgronden. Zonder de ernst van de knelpunten te willen bagatelliseren hebben ze kennelijk toch niet in de weg gestaan om te voorkomen dat Midden-Limburg ook zonder overstroming van de Maas op het gebied van de watersport kan concurreren met Loosdrecht en de Kaag.

9.3 Wat is er veranderd per 1 januari 1994 ?

Vooruitlopend op de nu voorgestelde wetswijziging is de Ontgrondingenwet per 1 januari 1994 gewijzigd als gevolg van het in werking treden van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb geeft algemene regels voor het hele terrein van het bestuursrecht. Dit betekent dat alle bestuursrechtelijke wetgeving, inclusief de Ontgrondingenwet, de invloed ondergaat van de Awb en zonodig daaraan is aangepast. De regeling van de Awb spitst

zich toe op procedures voor de totstandkoming van besluiten en op de mogelijkheid van het maken van bezwaar en beroep tegen éénmaal genomen besluiten.

Ook de Ontgrondingenwet is per 1 januari 1994 aangepast aan de Awb. Dit is gebeurd bij één van de aanpassingswetten, waarbij bijzondere wetgeving op de Awb is afgestemd (TK 1992-1993, 23258 pagina 12, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, onderdeel 3). De aanpassing heeft geleid tot een wijziging van artikel 10 Ontgrondingenwet. In artikel 10, eerste lid Ontgrondingenwet wordt de procedure van afdeling 3.5 Awb van toepassing verklaard op de besluiten tot het verlenen of weigeren, respectievelijk het wijzigen of intrekken van een ontgrondingsvergunning. Deze procedure staat bekend als de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

De procedure houdt in grote lijnen in:

- Op een vergunning-aanvraag wordt de datum van ontvangst aangekend (artikel 3:17 Awb);
- Op de aanvraag is een aantal bepalingen van hoofdstuk 4 Awb van toepassing: de artikel 4:1 - 4:6;
- Vanaf de datum van ontvangst gaan drie termijnen lopen;
- De eerste termijn heeft betrekking op het niet in behandeling nemen van de aanvraag wegens onvolledigheid; het bevoegd gezag kan hier toe slechts besluiten wanneer de aanvrager gedurende acht weken in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen (artikel 3:18 Awb);
- De tweede termijn ziet op het opstellen van een ontwerp-besluit; het bevoegd gezag (bestuursorgaan in de terminologie van de Awb) zendt uiterlijk 12 weken na datum van ontvangst van de aanvraag een ontwerp-vergunning aan de aanvrager (artikel 3:19 Awb);
- Uiterlijk twee weken na toezending wordt de ontwerp-vergunning ter inzage gelegd en wordt deze bekend gemaakt in dagbladen of huis-aan-huisbladen en in de Staatscourant als het bestuursorgaan behoort tot de rijks- of provinciale overheid (artikel 3:19 - 3:21 Awb);
- Binnen vier weken na de dag van terinzagelegging kan ieder tegen de ontwerp-vergunningen schriftelijke bedenkingen inbrengen bij het bestuursorgaan (artikel 3:24 Awb). De Awb hanteert de term bedenkingen, omdat men het begrip bezwaar heeft gereserveerd voor de bezwaarschriftprocedure nadat het besluit is genomen. Tevens moet er desgevraagd de mogelijkheid zijn om op een hoorzitting mondelinge bedenkingen te uiten (artikel 3:25 Awb);
- Tenslotte geldt een derde termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag voor het nemen van het besluit (artikel 3:28 Awb); deze termijn kan worden verlengd als de aanvraag een zeer ingewikkeld of

omstreden onderwerp betreft; de beslissing daartoe moet wel binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag worden genomen (artikel 3:29 Awb).

Met het vantoepassingverklaren van Afdeling 3.5 Awb zijn de globale procedurevoorschriften van artikel 10, eerste, tweede en derde lid Ontgrondingenwet (oud) vervallen. Wel is gehandhaafd het vierde lid, dat de mogelijkheid geeft voor ontgrondingen van eenvoudige aard waarbij andere belangen niet of nauwelijks zijn betrokken, van de toepasselijke procedurevoorschriften af te wijken. Dit kan gebeuren in de ontgrondingenreglementen.

Het vantoepassingverklaren van afdeling 3.5 noodzaakt ertoe de ontgrondingenreglementen aan te passen. De bepalingen daarin over de aanvragen moet worden afgestemd op hoofdstuk 4 Awb, de procedureregeling voor de gewone gevallen moet vervallen, terwijl de reglementen nog wel afwijkingen van de Awb-procedure kunnen bevatten voor de eenvoudige gevallen.

9.4 Knelpunt opgelost ?

Uit oogpunt van harmonisatie en overzichtelijkheid van regelgeving is het winst dat op het verlenen van ontgrondingsvergunningen de procedure van afdeling 3.5 Awb van toepassing is verklaard. Dit te meer, omdat deze procedure ook van toepassing is op het verlenen van milieuvergunningen volgens de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Overigens is niet gegarandeerd dat de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is op alle vergunningen of ontheffingen die voor een ontgrondingsproject nodig kunnen zijn. De procedure van Afdeling 3.5 Awb is namelijk alleen van toepassing indien dit bij wettelijk voorschrift of bestuursbesluit is bepaald. Als bijvoorbeeld voor de uitvoering van een ontgroning een aanlegvergunning is vereist krachtens het geldende bestemmingsplan, is in de Wet op Ruimtelijke Ordening niet voorzien dat deze volgens de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure wordt verleend. Eventueel zou dit in het desbetreffende bestemmingsplan kunnen zijn voorgeschreven, maar praktisch zal dit nog nergens het geval zijn, omdat de Awb nog maar sinds 1 januari jongstleden in werking is.

Afdeling 3.5 Awb biedt een gestructureerde procedure die aan termijnen is gebonden. Het karakter van deze termijnen - met name de beslistermijn van 6 maanden - verschilt echter niet van de oude beslistermijn van drie

maanden uit artikel 13 Ontgrondingenwet (oud). Artikel 13 bepaalde uitdrukkelijk dat bij overschrijding van de termijn van drie maanden de vergunning moest worden geacht te zijn geweigerd. Nu volgt dit uit het systeem van de Awb (artikel 6:2). Dit betekent dat de enige mogelijkheid voor de aanvrager om iets te doen tegen overschrijding van de beslistermijn nog steeds is het aannemen van een fictieve weigering en het daartegen beroep instellen.

Ieder weet dat het beroep tegen een fictieve weigering een weinig effectief middel is tegen overschrijding van de beslistermijn. De omgekeerde constructie - fictieve verlening -, zoals die vroeger in de Ontgrondingenwet voorkwam en zoals we die nu onder beperkingen kennen voor de bouwvergunning op grond van de herziene Woningwet, is zeker voor de grote ontgrondingen ongeschikt. Derden-belanghebbenden staan geheel buiten spel en de fictief verleende vergunning kent geen voorschriften. Als men niet met financiële prikkels voor het bestuursorganen wil gaan werken, bestaat er voor het probleem van de termijnoverschrijding geen wettelijk te regelen oplossing.

9.5 Bezwaar en beroep

De Awb gaat uit van een algemeen beroepsrecht tegen besluiten op de rechtbank (sector bestuursrechtspraak) (artikel 8:1 Awb). Voorafgaand aan dit beroep moet eerst een bezwaarschrift worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (artikel 7:1 Awb). Van de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 37 Wet op de Raad van State). De Afdeling bestuursrechtspraak is ontstaan door samenvoeging van de vroegere Afdelingen voor de geschillen van bestuur en rechtspraak.

Dit algemene stramien geldt echter voor de Ontgrondingenwet niet. Om verschillende redenen is ervoor gekozen om tegen besluiten betreffende ontgrondingsvergunningen rechtstreeks en dus in één instantie beroep open te stellen op de Afdeling bestuursrechtspraak (art 17. Ontgrondingenwet). In een dergelijke situatie gaat de bijzondere beroepsregeling voor op het algemene stramien (artikel 8:6 Awb). Ook voor beroepen tegen milieuvergunningen is gekozen voor een rechtstreeks beroep in één instantie op de Afdeling bestuursrechtspraak (artikel 20.1 Wet milieu-beheer).

In beginsel blijft ook bij een rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak de verplichting bestaan om eerst een bezwaarschrift in te

dienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De verplichte bezwaarschriftprocedure geldt echter niet voor besluiten die met toepassing van de procedure van afdeling 3.5 Awb tot stand zijn gekomen. Dit is ook wel begrijpelijk, omdat de verplichting om eerst bezwaar te maken tegen een besluit waartegen in de ontwerp-fase ook al bedenkingen konden worden ingediend, overdreven is.

Voor de vergunningverlening op grond van de Ontgrondingenwet hebben we nu te maken met twee stelsels:

- a) Voor de grote ontgrondingen besluitvorming volgens de procedure van afdeling 3.5 Awb, met publikatie van de ontwerp-vergunning en de mogelijkheid van bedenkingen, daarna geen bezwaarschrift tegen het vergunningbesluit, maar rechtstreeks beroep in één instantie op de Afdeling bestuursrechtspraak.
- b) Voor de eenvoudige ontgrondingen afwijking van afdeling 3.5 Awb in de ontgrondingenreglementen, eventueel eigen lichte procedureregels, maar tegen het vergunningbesluit wel eerst de verplichte bezwaarschriftprocedure van artikel 7:1 Awb alvorens in beroep te kunnen gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

In de aanpassingswet is tevens artikel 19 Ontgrondingenwet dat een mogelijkheid bood voor eenvoudige ontgrondingen het beroepsrecht te beperken, vervallen verklaart. Dit geldt eveneens voor artikel 21.

9.6 Wat gaat er veranderen volgens het wijzigingsvoorstel ?

Voor deze bijdrage zijn twee onderdelen uit het wijzigingsvoorstel van belang.

- Het eerste is dat Gedeputeerde Staten op een verzoek van de aanvrager een gecoördineerde behandeling van de verschillende aanvragen om vergunningen en ontheffingen die op één ontgrondingsproject betrekking kunnen hebben, kunnen bevorderen.
- Het tweede betreft de concentratie van beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak die hiermee samenhangt.

Het eerste onderdeel - de gecoördineerde behandeling van verschillende aanvragen voor één ontgroning - zit verscholen in het wetsvoorstel. De Memorie van Toelichting gaat er uitvoeriger op in. Technisch is de mogelijkheid van de gecoördineerde behandeling niet goed geregeld. Volgens artikel II van het wetsvoorstel (zie Bijlage 2) wordt aan de lijst van wetten die in artikel 13.1, tweede lid Wet milieubeheer zijn genoemd de Ontgron-

dingenwet toegevoegd. Dit heeft tot gevolg dat een aantal artikelen van afdeling 13.2 Wet milieubeheer mede van toepassing is als er besluiten worden genomen op grond van de wetten genoemd in artikel 13.1 tweede lid, waarbij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb wordt toegepast. Afdeling 13.2 Wet milieubeheer geeft namelijk een paar aanvullende procedurevoorschriften bij die van afdeling 3.5 Awb. Een voorbeeld is de verplichting om de aanvraag om een vergunning te publiceren, wanneer het om een activiteit gaat waarvoor een plicht tot milieu-effectrapportage geldt.

De regeling van de gecoördineerde behandeling van aanvragen is te vinden in artikel 14.1 Wet milieubeheer. Coördinatie is mogelijk wanneer aanvragen zijn gedaan tot het geven van met elkaar samenhangende beschikkingen en op ten minste één daarvan afdeling 3.5 Awb van toepassing is en indien ten minste één aanvraag tot Gedeputeerde Staten is gericht. Aan deze eisen zal bij een grotere ontgronding zijn voldaan. Vroeger wees artikel 14.1 Wet milieubeheer terug naar artikel 13.1 van dezelfde wet. De Memorie van Toelichting bij het wijzigingsvoorstel gaat daar nog vanuit. In de nieuwe ook aan de Awb aangepaste Wet milieubeheer is dit echter niet meer het geval. Verwezen wordt nu naar afdeling 3.5 Awb. Dit betekent dat de coördinatieregeling van artikel 14.1 Wm in theorie ook zou kunnen worden toegepast, wanneer er geen milieuvergunning bij de aanvragen is betrokken. Voldoende is dat het om aanvragen gaat waarop afdeling 3.5 van toepassing is.

Er is echter een probleem, omdat artikel 14.1 spreekt over aanvragen voor samenhangende beschikkingen ten behoeve van een zelfde inrichting. Het begrip inrichting wordt in artikel 1.1, eerste lid Wm vrij algemeen omschreven. maar artikel 1.1, vierde lid Wm zegt dat elders in de Wm - dus ook in artikel 14.1 - onder inrichting wordt verstaan een inrichting behorend tot een categorie die krachtens artikel 1.1, derde lid is aangewezen. Deze aanwijzing heeft plaatsgevonden in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer. Daarin worden ontgrondingsinrichtingen niet genoemd. Dit betekent dat alleen wanneer een ontgronding om een bijkomende reden onder het Inrichtingen- en vergunningenbesluit valt de regeling van artikel 14.1 van toepassing kan zijn. Dit zal waarschijnlijk niet altijd het geval zijn.

Het lijkt mij daarom juist om in de herziene Ontgrondingenwet uitdrukkelijk te bepalen dat artikel 14.1 Wm van overeenkomstige toepassing is op een ontgronding waarvoor aanvragen zijn gedaan tot het geven van met elkaar samenhangende beschikkingen.

Wat houdt een gecoördineerde behandeling in? De coördinatie kan betrekking hebben op het procedureverloop en heeft betrekking op de inhoudelijke afstemming. De procedurele coördinatie houdt volgens artikel 14.2 Wm in, dat Gedeputeerde Staten voor aanvragen die binnen een tijdsverloop van zes weken zijn gedaan, kunnen bepalen dat de datum van ontvangst van de laatste aanvraag geldt als datum van ontvangst van alle aanvragen. Dit heeft tot gevolg dat het procedureverloop voor de verschillende aanvragen gelijk oploopt, als althans alle aanvragen volgens dezelfde procedure van afdeling 3.5 Awb worden behandeld. We hebben gezien dat dit niet steeds het geval hoeft te zijn. Via de procedurele coördinatie kan dus worden bereikt dat op de aanvragen waarvoor de procedure van artikel 3.5 Awb geldt, op hetzelfde moment een ontwerp-vergunning wordt bekend gemaakt en op hetzelfde moment een vergunningbesluit wordt genomen. Gedeputeerde Staten moeten ervoor zorgdragen dat deze momenten ook zoveel mogelijk samenvallen.

Inhoudelijk betekent coördinatie in ieder geval dat de bevoegde bestuursorganen bij de beoordeling van de aanvragen rekening houden met de onderlinge samenhang tussen de betrokken aanvragen en dat er tevens moet worden gelet op de samenhang tussen de vergunningen of ontheffingen die op de aanvragen worden gegeven. Met andere woorden: Gedeputeerde Staten letten erop dat er geen onderlinge tegenstrijdigheid ontstaat tussen de verschillende vergunningen en de daarbij behorende voorschriften die op de ontgronding betrekking hebben (artikel 14.3 Wm). Om zowel de procedurele als de inhoudelijke coördinatie te realiseren kunnen Gedeputeerde Staten de medewerking vorderen van de bevoegde bestuursorganen. Zij zijn op grond van artikel 14.4 verplicht deze medewerking te verlenen.

Gedeputeerde Staten zijn verplicht een gecoördineerde behandeling te bevorderen, wanneer de aanvrager of één van de bevoegde bestuursorganen daarom vraagt. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de opstellers van het wetsvoorstel denken aan verplichte coördinatie op verzoek door de aanvrager. Artikel 14.1 Wm maakt het overigens ook mogelijk dat Gedeputeerde Staten, wanneer een aanvraag aan hen is gericht, uit eigen beweging tot coördinatie overgaan.

Om de samenhang in behandeling van de verschillende aanvragen die moet resulteren in op elkaar afgestemde vergunningbesluiten in de beroepsfase niet verloren te laten gaan, kent het wetsvoorstel een concentratie van het beroepsrecht. Wanneer de coördinatieregeling van artikel 14.1 Wm is toegepast worden beschikkingen tot het verlenen van vergunningen waarop deze regeling is toegepast, voor de mogelijkheid van

beroep als één besluit aangemerkt. Tegen deze beschikkingen kan alleen beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het wetsvoorstel schrijft de Afdeling een beslistermijn voor van twaalf maanden (artikel 21b wijzigingsvoorstel).

9.7 Knelpunten opgelost?

Naar de toepassing van de coördinatieregeling in de voorloper van de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is evaluatieonderzoek gedaan (Evaluatiecommissie Wabm, achtergrondstudie nr. 5 Evaluatie Coördinatieregeling ex Wabm, Leidschendam, 1989). Het bleek dat de regeling weinig werd toegepast. Achtergronden daarvoor vormden een passieve opstelling aan de kant van de provinciale besturen, onbekendheid met de regeling bij de aanvragers of de vrees bij grotere aanvragers dat coördinatie door Gedeputeerde Staten alleen tot extra complicaties aanleiding zou geven.

De indruk bestaat dat de bekendheid met de coördinatieregeling sinds 1987 is toegenomen, maar dat de toepassing ervan nog steeds niet erg intensief is. Met de integratie van de verschillende oude milieuvergunningen in één Wet milieubeheervergunning zal de behoefte aan coördinatie binnen de milieuvergunningen zijn afgenomen. Daar staat tegenover dat wanneer voor één inrichting zowel een Wm-vergunning als een lozingsvergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is vereist, artikel 7c WVO voorschrijft dat er verplicht moet worden gecoördineerd.

Over het inhoudelijke succes van de coördinatieregeling is niets bekend. We weten met andere woorden niet of het instrument dat de Ontgrondingenwet gaat bevatten om tot afstemming van de verschillende betrokken besluiten te komen, effectief en efficiënt is. Ten opzichte van de huidige situatie is er wel sprake van een verbetering, omdat de huidige Ontgrondingenwet geen middel tot afstemming kent. De aanvrager zal onder het huidige recht door een zorgvuldige regie van het indienen van zijn aanvragen tot een procedurele afstemming moeten komen. De garantie dat hem dit lukt is er niet zolang de procedures voor de verschillende besluiten verschillen.

Wij hebben gezien dat deze verschillen door de toepassing van de coördinatieregeling op zich niet worden opgeheven. Wel is door het van toepassing verklaren van afdeling 3.5 Awb de procedure voor de ontgrondingsvergunning gelijk aan die voor een eventueel vereiste milieuvergunning,

maar voor kapvergunningen, bouw- en aanlegvergunningen geldt deze overeenstemming niet. Weliswaar mag uit de regeling van artikel 7c en verder van het wetsvoorstel worden afgeleid dat een gemeentebestuur in het kader van de planologische medewerking een aanlegvergunning uiteindelijk vrijwillig of gedwongen moet verlenen, maar dit zegt nog niets over de te volgen procedure. Uitdrukkelijk wettelijk geregeld is dit overigens ook niet.

Met het van toepassing verklaren van de coördinatieregeling is dus nog geen volledige procedurele afstemming gegarandeerd. Aangenomen mag worden dat Gedeputeerde Staten op grond van de artikel 14.1 en verder wel de mogelijkheid hebben om een inhoudelijke afstemming te bereiken. De bevoegdheid om een waterschap dat weigert een benodigde WVO-vergunning te verlenen, een aanwijzing te geven heeft Gedeputeerde Staten echter weer alleen als de ontgronding moet worden beschouwd als een inrichting waarvoor een Wm-vergunning is vereist (artikel 7d WVO). Tenzij men zou aannemen dat de bevoegdheid om medewerking te vorderen van artikel 14.4 Wm de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing impliceert. Dit laatste is echter niet zeker.

Ook de beroepsregeling lost niet alle problemen op. Allereerst is niet duidelijk wat het regime is voor de besluiten die niet met toepassing van afdeling 3.5 Awb zijn totstandgekomen. Tegen deze besluiten moet op grond van artikel 7:1 Awb eerst een bezwaarschrift worden ingediend voordat er beroep open staat. Maar artikel 21b van het wetsvoorstel zegt dat de beschikkingen waarop de coördinatieregeling is toegepast, voor de mogelijk van beroep als één beschikking moeten worden beschouwd. De Memorie van Toelichting bevat wel uitvoerige beschouwingen over de onwenselijkheid van uiteenlopende beroepsgangen, maar geeft er geen blijk van zich de problematiek van de mogelijk voor sommige besluiten van toepassing zijnde bezwaarschriftprocedure te hebben gerealiseerd. In ieder geval wordt niet duidelijk dat men de mogelijkheid heeft willen uitsluiten.

De vraag is vervolgens wat het effect van de voorgestelde regeling is. In de eerste plaats dat de Afdeling bestuursrechtspraak in het kader van ontgrondingen met besluiten kan worden geconfronteerd die onderdeel zijn van het ene in beroep aangevochten besluit, waarmee ze anders pas in hoger beroep te maken krijgt. Denk aan bouw- en aanlegvergunningen en kapvergunningen, waartegen normaliter beroep op de rechtbank openstaat. Maar dit is waarschijnlijk niet het grootste probleem.

Gevaarlijker lijkt mij dat een beroep tegen één besluit, bijvoorbeeld een kapvergunning, wanneer het gegrond wordt verklaard alle overige vergun-

ningen onderuit kan halen, omdat er immers in beroep sprake is van één besluit. Dit hoeft niet te gebeuren als de Afdeling bestuursrechtspraak zich niet beperkt tot vernietiging van (een deel van) het besluit, maar ook zelf weer in de zaak voorziet. De oude Afdeling voor de geschillen van bestuur was wel geneigd dit te doen, maar we weten nog niet wat het beleid van de Afdeling bestuursrechtspraak zal zijn. In ieder geval hebben de appellant noch de verweerder het in hun macht om de Afdeling zelf in de zaak te laten voorzien.

Tenslotte, de beslistermijn die het wetsvoorstel inhoudt voor de behandeling in beroep, blijft een termijn van orde. Aan overtreding van de termijn zijn geen rechtsgevolgen verbonden.

9.8 Conclusie

In het voorgaande is het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet alleen besproken voorzover het gaat om de procedure voor het verlenen van vergunningen. Bezien vanuit deze invalshoek houdt het wetsvoorstel verbeteringen in ten opzichte van de bestaande situatie. Naar het zich laat aanzien biedt het echter geen volledige oplossing van de gesignaleerde knelpunten. Voor de duur van de besluitvormingsprocedures en de behandeling in beroep is dit ook niet afdoende te realiseren. Wel mag men verwachten dat daarin een versnelling zal optreden. Voor de vergunningprocedure zal dit echter een druk op het vooroverleg leggen. Wat de beroepsfase betreft leert de ervaring dat de Raad van State er serieus naar streeft zich aan gestelde wettelijke termijnen te houden. Ook wanneer men deze positieve elementen in aanmerking neemt, blijft het naïef om de feitelijke duur van vergunningverlening en beroep onder de huidige wet te vergelijken met de formele duur van het wetsvoorstel en te concluderen tot een enorme tijdswinst.

Wat de afstemming van de verschillende van toepassing zijnde vergunningen betreft, levert de gekozen coördinatieregeling slechts een compromisoplossing op. Een verschil in toepasselijke procedure, bijvoorbeeld wel of geen bezwaarschriftenprocedure, kan men hiermee niet oplossen. Een verdergaande oplossing, die werkelijk aan het knelpunt 'gebrek aan afstemming' tegemoet zou komen, zou een geïntegreerde ontgrondingsvergunning zijn. In een dergelijke vergunning zouden alle bij een ontgronding betrokken belangen kunnen worden meegenomen, inclusief de ruimtelijke en milieuhygiënische belangen.

Voor de bespreking van deze figuur is het nodig ook andere aspecten van

de wet, met name het planningssysteem en de beleidscoördinatie in de beschouwing te betrekken. Door de aanwijzing van winplaatsen in het streekplan, zoals in het wetsvoorstel voorzien, zal er sprake zijn van een sterke verwevenheid tussen algemeen ruimtelijk- en ontgrondingenbeleid. Het streekplan gaat een duidelijk element van sectorbeleid bevatten. Gemeentebesturen moeten meedelen of de winplaats in overeenstemming is met de geldende ruimtelijke voorschriften of dat ze bereid zijn aan planologische inpassing hun medewerking te verlenen. Zo niet, dan krijgen ze een aanwijzing. De vaststelling van een winplaats in een streekplan is een op rechtsgevolg gericht besluit in de zin van de Awb, waartegen beroep openstaat op de Afdeling bestuursrechtspraak.

Op deze geïntegreerde en van rechtsgevolg voorziene basis zou de vergunningverlening moeten voortbouwen. Dit betekent een pleidooi voor een geïntegreerde ontgrondingsvergunning voor ontgrondingsactiviteiten binnen een vastgestelde winplaats. In deze vergunning zouden zijn geïntegreerd mogelijk vereiste milieuvergunningen, een mogelijk vereiste aanlegvergunning, kapvergunningen en andere benodigde vergunningen en ontheffingen. Bevoegd gezag zou zijn Gedeputeerde Staten van de provincie waar de ontgroning is gelegen. De uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 Awb zou van toepassing zijn. Zonodig zou voor de bekendmaking van de vergunningaanvraag een milieu-effectrapportage-procedure moeten zijn doorlopen. Beroep zou openstaan op de Afdeling bestuursrechtspraak.

Het gaat in dit geval om de grotere ontgrondingen ten behoeve van de winning van oppervlaktedelfstoffen. Dit is van het totaal aan vergunningaanvragen een beperkt, maar belangrijk gedeelte. Ook voor de kleine ontgrondingen zou het echter aantrekkelijk zijn, wanneer met één vergunning zou kunnen worden volstaan. Gezien de schaal en de ruimtelijke afstemming zou het gemeentebestuur bevoegd gezag moeten zijn. De procedure zou licht moeten zijn, bijvoorbeeld alleen een verplichte bezwaarschriftprocedure en beroep in één instantie op de Afdeling bestuursrechtspraak.

De enige tegenwerping tegen dit voorstel zou kunnen zijn, dat het betere de vijand is van het goede. Realisering van een geïntegreerde ontgrondingsvergunning zou het voorliggende wetsvoorstel, dat al geen snel verloop heeft gekend, weer openbreken en vermoedelijk nieuw moeizaam interdepartementaal overleg vergen.

Wanneer om deze reden de stap naar een geïntegreerde vergunning niet wordt gezet, blijft er waarschijnlijk behoefte aan (een) aanvullende voorzie-

ning(en). Het wetsvoorstel voorziet in ruimtelijke afstemming zowel op het niveau van de winplaats als op dat van de vergunning. Een ontgrondingsvergunning mag straks niet meer worden verleend als de ontgroning in strijd is met het bestemmingsplan. Via de figuur van de aanwijzing kunnen Gedeputeerde Staten of de minister het gemeentebestuur verplichten het bestemmingsplan aan te passen. Het wetsvoorstel bevat echter geen uitnodigingsfiguur of mogelijkheid tot overneming van bevoegdheden, wanneer gemeentebesturen nalatig blijven om benodigde vergunningen te verlenen ook al hebben ze al dan niet gedwongen hun bestemmingsplan wel aangepast. De aanwijzingsbevoegdheid van het wetsvoorstel voorziet hier niet in, want deze heeft betrekking op de verlening van de ontgrondingsvergunning zelf door Gedeputeerde Staten. De Tracéwet kent in artikel 20, tweede en derde lid wel een dergelijke figuur. De Nimbywet (artikel 40 Wet Ruimtelijke Ordening nieuw) gaat hierin nog veel verder. Op zich is het overigens niet uitgesloten dat Gedeputeerde Staten ter verwezenlijking van een ontgroning besluiten het Nimby-instrumentarium toe te passen.

Op zich impliceert volgens de omschrijving van het wetsvoorstel het verlenen van planologische medewerking tevens het verlenen van vergunning, maar de aanwijzingsfiguur die moet dienen om planologische medewerking af te dwingen ziet alleen op aanpassing van bestemmingsplannen. Aan een uitnodigingsbevoegdheid of een mogelijkheid van de bevoegdheid tot verlenen van overige vergunningen kan dus behoefte blijven bestaan.

Hoofdstuk 10

Naar een maatschappelijk aanvaardbare herinrichting van ontgrondingslocaties

Drs. B. van der Moolen

Adviseur Ruimtelijke Ordening en Omgevingsvraagstukken
Nijmegen

10.1 Inleiding

Op 3 januari 1994 is aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het voorstel van wet houdende de wijziging van de Ontgrondingenwet ingediend [1]. Op 7 maart gevolgd door het door de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM ondertekende Deel 1 van het Ontwerp Planologische kernbeslissing 'Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen' [2]. Na een eerste versie van het wetsontwerp in 1988 en het ICO-voorstel met betrekking tot het Structuurschema-model in 1991 [3], lijkt er een einde gekomen te zijn aan een periode van afwachten voor alle bij het ontgronden betrokken partijen. Opnieuw wordt nu een eerste ronde ingezet, gericht op het totstandbrengen van een bij deze tijd passende wet- en regelgeving, op basis waarvan tijdig en met de nodige zorgvuldigheid nieuwe ontgrondingen kunnen worden ingepast.

Het ontgronden roept, zeker in de zuidelijke provincies van ons land, nogal eens afwijzende reacties op [4]. Deze komen vooral naar voren in het geval van het aanwijzen van nieuwe grootschalige zand- en grindwinlocaties. Er wordt in dit verband vaak gesproken over de afgenomen 'maatschappelijke aanvaardbaarheid'. In onderhavige bijdrage wordt op deze maatschappelijke context van het ontgronden ingegaan. De aandacht richt zich daarbij vooral op de mogelijkheden die de huidige Ontgrondingenwet en het wetsvoorstel voor een nieuwe Ontgrondingenwet bieden om aan de maatschappelijke bezwaren tegemoet te komen. Een belangrijk kernbegrip hierbij is 'herinrichting' of 'ruimtelijk functionele inpassing'. Een passende herinrichting of inpassing zou misschien een deel van de acceptatieproblemen kunnen verminderen.

10.2 Maatschappelijke aanvaardbaarheid

In diverse bronnen in ons land wordt uitgegaan van een afname van de maatschappelijke aanvaardbaarheid of acceptatie van het ontgronden en van ontgrondingslocaties op gemeentelijk niveau [5]. Ontgronden wordt tot de categorie planologische ingrepen gerekend, die door menig gemeentebestuurder en inwoner als 'ongewenst' lijken te worden ervaren [6]. Deze veronderstelling is tot op heden echter nog nauwelijks object van onderzoek geweest, wat ongetwijfeld samenhangt met de moeilijke operationalisatie van het begrip 'maatschappelijke aanvaardbaarheid'. Lengkeek c.s. [7] gaan als een van de eersten uitgebreider in op het wetenschappelijk onderbouwen van de aanvaardbaarheid van doorgaande grindwinning in de provincie Limburg. Hun onderzoek lijkt evenwel minder geschikt voor het trekken van meer algemene conclusies met betrekking tot de houding van omwonenden ten opzichte van het ontgronden en ontgrondingslocaties.

Aan het uitsplitsen van het begrip 'maatschappelijke aanvaardbaarheid' in 'wie, wat en waarom' heeft zich nog niemand echt gewaagd. Indien het ontgronden 'maatschappelijk' minder aanvaardbaar is geworden, dan is de vraag ook vanuit wetenschappelijk oogpunt relevant wat onder 'maatschappelijk aanvaardbaar' dient te worden verstaan en waar die veronderstelde afname verband mee houdt. Wordt die afname veroorzaakt door de met het ontgronden vaak gepaard gaande verandering van en in de directe omgeving, zoals Cloke en Park [8] ons voorhouden? Veel conflicten ontstaan volgens hen omdat "the use of non-renewable mineral and material resources through extracting affect other renewable and non-renewable resources such as scenery and the availability of natural habitats".

De provincie Drenthe [9] is van mening dat zandwinningen, die een waterplas doen ontstaan, kunnen leiden tot een "vermindering van het maatschappelijk nut", zonder daarbij aan te geven wat onder "maatschappelijk nut" moet worden verstaan. Ook meer recente nota's over het ontgronden maken melding van de weerstand tegen verdere ontgrondingen. De provincie Noord-Brabant concludeert in het 'Ontwerp Grondstoffenvoorziening ten behoeve van ophogingsdoeleinden' dat "Gelet op de beperkt beschikbare ruimte en maatschappelijke weerstand wordt het steeds moeilijker winplaatsen voor oppervlaktedelfstoffen te ontwikkelen en te realiseren" [10]. De geconstateerde maatschappelijke weerstand wordt verder niet onderbouwd. Als antwoord en tegelijkertijd praktische oplossing op dit probleem wordt in Noord-Brabant in plaats van nieuwe winlocaties te vergunnen eerder tot verdieping van bestaande ontgrondingsplassen besloten.

Vermoedelijk gaat het bij de afgenomen aanvaardbaarheid vooral om een bepaald type winning en residu, namelijk de grootschalige zand- en grindwinning [11], ook al roept de recente natuurbouwhausse in de vorm van grootschalige projecten als Fort St. Andries, de Millingerwaard en het Grensmaasproject in Limburg weer een gezonde twijfel op. De klei- en grindwinning als 'motor' voor de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden mag zich verheugen in een stijgende populariteit [12]. Blijkbaar kan de maatschappelijke acceptatie gunstig worden beïnvloed door rekening te houden met een in de samenleving of regio waardevol geachte nabestemming, in dit geval natuur.

De opvatting dat de aanvaardbaarheid is afgenomen suggereert een beetje dat in een eerdere periode de winning of het ontgrondingsresidu wel geaccepteerd of aanvaard werd of zou zijn. Dat is echter nog maar de vraag. Ook lang geleden, zoals in de vroege Middeleeuwen waren protesten te horen tegen het toenmalig overheersende ontgrondingstype, de veenwinning [13]. Veiligheid en economische overwegingen als het behoud van cultuurland waren in de Middeleeuwen belangrijke argumenten om kritisch naar de hier en daar als verwoestend gekarakteriseerde verveningsactiviteiten te kijken [14]. Het vervenen, bedoeld om brandstof - turf - te verkrijgen, was van groot belang geworden, met name ook in die gebieden waar weinig bos en hout om mee te bouwen of als brandhout voorhanden was. In het midden van de 18e eeuw werd een nieuwe methode van vervening ingevoerd, waardoor het afgraven makkelijker kon plaatsvinden. Ook die gebieden die eertijds weinig belangstelling van verveners hadden gehad, bleken na invoering van de nieuwe techniek plotseling sterk in waarde te stijgen. Soms zelfs zo sterk dat speculatiezucht en puur winstbejag overheersten en grenzen van privaat belang en algemeen belang overschreden werden en wederom de veiligheid in het geding kwam [15]. Handelend optreden van de overheid was derhalve gewenst! Hoewel verveningsactiviteiten vandaag de dag in ons land nauwelijks meer een rol van betekenis spelen staat de winning van oppervlaktedelfstoffen onder vergelijkbare belangstelling én druk. De veel gehoorde argumenten tégen het winnen van zand, grind, klei en mergel zijn nog altijd de angst voor natte voeten, de onrendabele omzetting van duur betaald cultuurland in water en schade aan natuur en landschap [16]. En ook nu wordt aan overheden gevraagd in te grijpen en verdere ontgrondingsactiviteiten af te bouwen en te beëindigen.

Wie de geschiedenis van het ontgronden bekijkt ontdekt dus een rode lijn. Die rode lijn wordt gevormd door de mate van aanvaarding door het lokale niveau, de bewoners of omwonenden van een ontgrondingslocatie [17]. In de toekomst zal die aanvaarding een rol van belang blijven

spelen. Het afbouwen en stoppen van ontgrondingsactiviteiten zal gezien het huidige tekort aan het juiste aanbod van secundaire - of vervangingsmaterialen en als gevolg van belemmeringen voor het gebruik van deze materialen [18], vooralsnog niet snel plaats vinden. Voor onder andere planologen ligt er de opgave hoe met deze bezwaren tegen voortgaande winning in de planning om te gaan, zodanig dat het ontgrondingenbeleid toch met succes uitgevoerd kan worden.

In deze bijdrage wordt nu verder ingegaan op de mogelijkheden welke er zijn om aan die veronderstelde afgenomen maatschappelijke aanvaardbaarheid van het ontgronden en van ontgrondingslocaties tegemoet te komen.

10.3 Herinrichting

In 1990 stond op het symposium 'Ontgronden in een duurzaam ontwikkelingsperspectief' de herinrichting of ruimtelijk functionele inpassing van ontgrondingslocaties centraal. Daarbij kwamen ook de moeilijkheden in de praktijk met herinrichting of inpassing naar voren. Tot de problemen behoren bijvoorbeeld het in onvoldoende mate profiteren van het 'werk met werk maken', de soms onduidelijke nabestemming over 10 tot 15 jaar en de onvoldoende afwerking van de plas [19].

Herinrichting omvat een breed scala aan maatregelen: de opvulling van het ontgronde terrein, het aanbrengen van variatie in oevertaluds en waterdiepte, het aanleggen van toeristische infrastructuur en de inpassing van het nieuwe water in stedenbouwkundige plannen. In de tijd gezien heeft zich een verbreding in maatregelen voorgedaan, namelijk van het ontgrondingsresidu braak laten liggen, waarna spontane natuurontwikkeling - zie voormalige kleiputten en oude verveningsplassen - volgde naar herstel voor de oorspronkelijke gebruiksfunctie, veelal de landbouw, tot aandacht voor andere nabestemmingsfuncties als recreatie, natuurbouw en woningbouw. Er wordt tegenwoordig meer de nadruk gelegd op de inpassing op een groter ruimtelijk schaalniveau, bijvoorbeeld binnen stedenbouwkundige ontwikkeling van een stadsregio als Plan Veldhoven in Eindhoven of binnen de ontwikkeling van het riviereengebied [20]. Bij die inpassing en aanvaardbaarheid is de tijdsfactor van groot belang geworden. In tegenstelling tot vroeger moeten de herinrichtingsresultaten bij voorkeur zo spoedig mogelijk zichtbaar of genietbaar worden.

10.4 Herinrichting in de huidige Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet 1965 als algemene regeling werd nodig geacht om de algemene belangen die door het ontgronden (kunnen) worden geschaad, te beschermen. Het is een vergunningenwet, dat wil zeggen dat er een verbod is zonder vergunning te ontgronden. Artikel 3, eerste lid, bepaalt:

"Het is verboden zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter..., of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft" (zie ook Bijlage 1).

Artikel 10, vierde lid en het tweede lid van artikel 3 geven aan dat het gaat om alle bij een ontgroning betrokken belangen. Het tweede lid van artikel 3 luidt:

"Met inachtneming van de krachtens artikel 5 gestelde nadere regelen kunnen aan een vergunning voorwaarden worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgroning betrokken belangen" (zie ook Bijlage 1).

Naast de belangen die kunnen worden geschaad, zijn er ook belangen die door de ontgroning kunnen worden gediend. De Ontgrondingenwet houdt daar echter geen rekening mee. Deze belangen behoeven bij de verlening van de ontgrondingsvergunning niet te worden beschermd. De schade die in het algemeen door het ontgronden ontstaat dient een zo min mogelijk blijvend karakter te dragen, waarvoor wettelijke maatregelen ter verzekering noodzakelijk zijn. Voor het eerst wordt dan het landelijk beginsel van kracht dat de ontgronde terreinen na de gehele of gedeeltelijke voltooiing door de ontgronder in een bepaalde met het oog op de belangen van landbouw, waterstaat, natuurbescherming en dergelijke voorgeschreven toestand worden gebracht.

De bepaling met betrekking tot de herinrichting in de Ontgrondingenwet laat een onzekerheid toe over de vraag welke voorwaarden aan een ontgrondingsvergunning kunnen worden verbonden. De wet geeft namelijk geen uitputtende opsomming van mogelijk op te nemen voorwaarden, maar laat dat vooral over aan het vergunningverlenend orgaan, veelal het college van Gedeputeerde Staten van de provincies. De Ontgrondingenwet is in deze zin als een raamwet te beschouwen. Afhankelijk van de specifieke locatie en omstandigheden kan het bevoegd gezag besluiten bepaalde voorwaarden op te nemen. Artikel 7 is in dit verband van belang. Op basis van dit artikel kan het provinciaal bestuur van de algemene voorschriften afwijken. Artikel 7, eerste lid, sub b gaat nader in op de herinrichting na

afloop van de ontgronding. Het bedoelde artikel gaat in op "de toestand, waarin de onroerende zaken, waarvoor een vergunning tot ontgronding is verleend, in hun geheel of bij gedeelten na ontgronding dienen te worden gebracht". Daarnaast geeft artikel 7, eerste lid sub c, de mogelijkheid compensatie toe te passen voor het door het ontgronden ontstane verlies van ontgronde percelen. Daarbij gaat het niet alleen om de ontgronde percelen, maar wordt ook de mogelijkheid geboden "andere bij of krachtens de vergunning aan te wijzen onroerende zaken, dan die welke worden ontgrond, geheel of bij gedeelten in een bij de vergunning te bepalen toestand dienen worden gebracht, dan wel van de verplichting, dat in stede hiervan een som gelds in eens of bij gedeelten dient te worden betaald". In de loop van de tijd valt in de planning een versterking van de aandacht voor de herinrichtingsvoorwaarden waar te nemen. De herinrichting, gericht op het bereiken van een bepaalde nabestemming, is centraler in de ontgrondingsaanvragen komen te staan, die veelal het karakter van 'projectnota's' hebben gekregen [21].

Strikt formeel gesproken kan de herinrichting sec dus niet als een bij de ontgronding betrokken belang worden gezien. Het wordt ook niet door de ontgronding geschaad. Of ontgronde en nog te ontgronden locaties moeten worden heringericht wordt meer door politieke en beleidsmatige factoren ingegeven. Die worden op hun beurt weer door bijvoorbeeld ontevredenheid onder of klachten van omwonenden van een winlocatie gestuurd. Hoewel er in het verleden soms onnadenkend is omgesprongen met het vraagstuk van de herinrichting, biedt de huidige Ontgrondingenwet voldoende aanknopingspunten voor een goede herinrichting en de realisering van een nieuwe nabestemming. Hoe is het wetsvoorstel op dit punt?

10.5 Voorstel voor een nieuwe Ontgrondingenwet

De motivering voor een nieuwe Ontgrondingenwet wordt onder andere in de nota *Gegrond Ontgronden* en in Deel 1 van de PKB Structuurschema Oppervlakedelfstoffen gevonden. De nota *'Gegrond Ontgronden'* geeft als tekortkoming van de bestaande Ontgrondingenwet aan dat de juridische mogelijkheden om een maatschappelijk aanvaardbaar geachte nabestemming en beheer van de locatie na afloop van de ontgronding en een aanpassingsinrichting van de omgeving van de winlocatie onvoldoende zijn. Naast de ontgrondingsvergunningen wordt in de praktijk het instrument 'privaatrechtelijke regeling' of overeenkomst gebruikt. De wetgever spreekt in dit verband van een ongewenste verbrokkeling van regelgeving. Ter vermindering van de privaatrechtelijke weg wordt aanvulling van de wettelijke bepalingen gewenst geacht. Die aanvulling bestaat onder meer

uit de wijziging van de artikelen 3 en 7 van de Ontgrondingenwet. Het structuurschema geeft aan dat er een toename van conflicterende belangen is. Er is sprake van een groeiende weerstand tegen bestemmingswijzigingen van gebieden, aantasting van natuur en landschap en de leefbaarheid in de omgeving van ontgrondingsactiviteiten. Het structuurschema acht het niet langer verantwoord om ontgronde gebieden met weinig of geen aandacht voor de nabestemming achter te laten "zoals in het verleden geregeld is gebeurd".

Door aan de ontgronde gebieden een meerwaarde te geven in economische, sociale of ecologische zin kan aan de weerstand soms tegemoet worden gekomen. Er worden daarvoor twee manieren aangegeven. De ene is het compensatiebeginsel, zoals dat ook in het structuurschema Groene Ruimte is opgenomen. Het is in dit verband vreemd te constateren dat in het wetsvoorstel de huidige tekst van artikel 7, eerste lid, sub c, de 'compensatie-mogelijkheid' geschrapt lijkt te zijn. Naast compensatie is de andere manier het verbinden van zwaardere voorschriften aan de ontgrondingsvergunningen. Deze zijn als volgt vormgegeven. In de Ontgrondingenwet zal artikel 3, eerste lid ongewijzigd blijven. Het tweede lid wordt echter als volgt:

Met inachtneming van de krachtens artikel 5 gestelde nadere regelen kunnen aan een vergunning voorschriften (voorheen 'voorwaarden') worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgroning betrokken belangen, alsmede (nieuwe toevoeging:) ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken. (zie ook bijlage 2).

De Memorie van Toelichting geeft bij deze uitbreiding van artikel 3 een ingewikkelde motivering, waarop G.J.P. Hermans in hoofdstuk 8 van deze publikatie al nader ingaat. Vervolgens worden aan artikel 3 drie leden ingevoegd (lid 3 t/m 5), die in de vigerende wet nog als artikel 7, eerste lid, zijn vermeld. Het gaat hierbij om het werkplan (artikel 3a), het geheel of gedeeltelijk in een bij het voorschrift omschreven toestand moet worden gebracht (art. 3b), of in plaats daarvan een bepaald bedrag te betalen (art. 3c), en het stellen van financiële zekerheid voor het nakomen van de krachtens de vergunning geldende verplichtingen (artikel 3f).

Daarnaast zijn nog enkele nieuwe elementen aangebracht. Daartoe behoren bijvoorbeeld dat de kosten van het beheer van de onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald (artikel 3d), dat de kosten in verband met de aanpassingsinrichting van de

omgeving van de ontgronde onroerende zaken geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald (artikel 3e), de wintempobepaling (artikel 3g), het binden van delfstof aan het eigenlijke doel van de winning (artikel 3h), winrechtenverdelingsaspecten (artikel 3i) en dat moet worden voldaan aan door een bij het voorschrift aangewezen overheidsorgaan gestelde nadere eisen (artikel 3j). Nieuw is ook het 5e lid, waarin wordt gesteld dat aan de vergunning voorschriften kunnen worden verbonden, inhoudende dat op een nader te omschrijven wijze door de ontgronder moet worden aangegeven of aan andere vergunningvoorschriften wordt voldaan en dat de daarbij verkregen gegevens ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag.

10.6 Evaluatie wetsvoorstel ten aanzien van herinrichting

De voorgestelde wijziging van de artikelen 3 en 7 is vooral bedoeld om de in de nota Gegrond Ontgronden gesignaleerde tekortkoming van onvoldoende juridische mogelijkheden om een maatschappelijk aanvaardbaar geachte nabestemming en beheer van de winlocatie en omgeving tot stand te brengen. Vergelijking van de tekst van het huidige artikel en die van het wetsvoorstel is aanleiding voor het maken van een aantal opmerkingen.

Centraal zal blijven staan de belangenafweging in het kader van de aanvraag voor een nieuwe ontgrondingsvergunning. Er valt een verbreding in de opvatting van de wetgever te constateren. Bij de belangenafweging gaat het zowel om bestaande belangen als ook om de toekomstige belangen, zoals die na de ontgroning gerealiseerd kunnen worden. Dat laatste is dus een nieuw aspect. Hoewel ook weer niet echt nieuw, want die aandacht is er in de praktijk ook al. Het wordt nu alleen gecodificeerd. Met betrekking tot het aspect 'omgeving' vindt in het wetsvoorstel een wat onduidelijke formulering plaats. Het ontgrondingsgebied betreft zowel de eigenlijke winlocatie alsook de omgeving van die locatie. De Memorie van Toelichting bepaalt daarbij dat de omgeving niet zozeer de 'afwerkingsrand' is alswel "het gebied daaromheen, voor zover dit direct of indirect door de ontgroning wordt beïnvloed". Maar wat moet onder 'omgeving' worden verstaan? Op grond van welke criteria wordt die omgevingsgrens bepaald? Het wetsvoorstel geeft hier nog te weinig handen en voeten. Hoewel het toe te juichen valt dat de aandacht voor de ontgrondingslocatie en het residu in een wijder ruimtelijk verband wordt gezien, lijkt zulks in de praktijk toch al te gebeuren in het kader van de ontgrondingsvergunningverlening. Zie bijvoorbeeld het plan Stevol in de bijdrage van G.J.P. Hermans in hoofdstuk acht.

De Ontgrondingenwet zal in haar nieuwe jasje nog steeds als een raamwet gelden. Zo wordt in artikel 3 geen limitatieve opsomming gegeven van de in de ontgrondingsvergunning op te nemen voorschriften. Zulks wordt door het ontgrondend bedrijfsleven met de nodige argwaan bekeken (zie bijdrage Fokke in hoofdstuk 6). Fokke vreest in dit verband voor willekeur van aan bedrijven op te leggen voorschriften. In het voortraject, de fase voor het indienen van de ontgrondingsaanvraag, zullen deze voorschriften onderwerp van forse discussie tussen bedrijf en bevoegd gezag kunnen zijn, waarbij misschien de rechter uiteindelijk zal moeten gaan vaststellen wat 'aanvaardbare' voorschriften zijn. Zulks gebeurt nu echter ook en daarmee lijkt het wetsvoorstel wederom eerder een codificatie te zijn van de praktijk van alledag dan van het verder aandraaien van de duimschroeven. Daarnaast kan als vergunningvoorschrift worden voorgeschreven dat aan door een overheidsorgaan gestelde nadere eisen moet worden voldaan. Jammer genoeg is nog onduidelijk waar het hier precies om gaat. De kosten van het beheer van de ontgronde percelen zullen geheel of gedeeltelijk op het ontgrondend bedrijfsleven worden verhaald. Dit laatste is een niet onbelangrijke wijziging. Op de eerste plaats zal hier dan een publiekrechtelijke regeling plaats gaan vinden van iets wat tot dusver langs privaatrechtelijke weg wordt geregeld. Het wordt daarmee ook onderwerp van inspraak en beroep. Vanuit de zijde van de overheid is de voorgestelde wijziging misschien begrijpelijk, maar of het wel een zinvolle wijziging is moet nog blijken. Hermans van de provincie Limburg voorspelt dat het gebruik van overeenkomsten zal blijven voortbestaan. De kans op verdergaande regulering in de nabije toekomst ligt dan om de hoek.

Zal, zodra het wetsvoorstel wet is geworden, er sprake zijn van voldoende juridische mogelijkheden om een maatschappelijk aanvaardbaar geachte nabestemming en beheer van de winlocatie en omgeving tot stand te brengen?

10.7 Tot slot

Het vraagstuk van de herinrichting in ogenschouw nemend is er de neiging op deze vraag in eerste instantie een bevestigend antwoord te geven. Er wordt in het wetsvoorstel duidelijker dan in de bestaande wet aangegeven dat de herinrichting een punt van aandacht van de wetgever is. Deze zorg valt toe te juichen. Maar echt betere garanties biedt het wetsvoorstel in vergelijking met de bestaande Ontgrondingenwet niet. De huidige wet geeft voor wat betreft het aspect herinrichting voldoende aanknopingspunten.

De maatschappelijke aanvaardbaarheid van het ontgronden en ontgrondingslocaties hangt niet alleen af van de invulling van de wet. Indien het gaat om de realisering van een bij voorbaat niet echt gewenste planologische ingreep, of waarvan bekend is dat de aanleg of bouw ervan gedurende bepaalde tijd een zekere mate van overlast met zich mee zal kunnen brengen voor direct betrokkenen in de omgeving, is relevante wetgeving weliswaar onmisbaar, maar is meer nodig. Bij 'niet in mijn achtertuin ingrepen' waarbij naast objectieve argumenten ook emoties en beeldvorming een belangrijke rol spelen zijn nog enkele aspecten van belang. Bijvoorbeeld de wijze van communicatie van het bedrijf, dat het voornemen wil gaan uitvoeren met de meest direct betrokkenen is van groot belang.

Dat geldt ook voor de provinciale overheid bij het vaststellen van nieuwe winlocaties binnen de provincie. Hoe gaat zij om met de wensen en eisen uit de streek, waar een aanwijzing tot winzone of winplaats op rust? Hoe duidelijk kan de noodzaak van het voornemen tot ontgronden naar de direct betrokkenen worden gemaakt? Wordt er voldoende inzicht geboden in wat het voornemen behelst en of er overlast te verwachten is? Is er een meldpunt voor vragen of klachten ingesteld? Indien er sprake is van een permanente bestemmingswijziging - bijvoorbeeld land wordt water -, bestaat er dan behoefte aan compensatie en zo ja, in welke vorm moet dat plaatsvinden? Worden er daadwerkelijk mogelijkheden van eigen inbreng in de planvorming geboden? Wordt de inspraak serieus genomen? Het realiseren van een voornemen tot ontgroning op planvormings- en uitvoeringsniveau blijft toch vooral een kwestie van zorgvuldig handelen en een nauwgezet omgaan met de belangen van andere mensen en daar geeft een wet geen garanties voor. Dat blijft mensenwerk.

Noten

- [1] Tweede kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 568, nr. 3.
- [2] Het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen gaat nader in op onder andere de voorziening in de behoefte aan oppervlakedelfstoffen of vervangende materialen daarvoor en op de ruimtelijke mogelijkheden in ons land voor winning.
- [3] Interdepartementale Commissie voor Ontgrondingen, rapport 'Wettelijke Instrumentatie Ontgrondingenbeleid', 1991.
- [4] zie bijvoorbeeld:
Ike. P. (red.), Ontgrondingen in beweging, 1987.
Stichting Natuur en Milieu, Ontgrondingen, reeks Natuur en Milieu, nr.11, 1987.
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nota 'Gegrond Ontgronden', Tweede Kamer,

vergaderjaar 1988-1989, 21 100, nrs.1-2.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Deel 1 - Ontwerp PKB Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, 1994.

- [5] Zie bijvoorbeeld Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989.
- [6] Veelal wordt in dit verband gebruik gemaakt van het begrip 'Nimby' (Not in my backyard) of 'Nima' (Niet in mijn achtertuin). Dat wil zeggen dat de realisering van in dit geval een ontgrondingslocatie bij voorkeur bij de burens moet worden gerealiseerd.
- [7] Lengkeek, J., J.L.M. van der Voet, R. Sidaway, G.E. van Keken, Kop tegen Kei, een onderzoek naar de voorwaarden voor maatschappelijk aanvaardbare grindwinning in Limburg, 1993.
- [8] Cloke, Paul J. & C. Park, Rural Resource Management, 1985.
- [9] Provincie Drenthe, Aanvullende nota zandbeleid Drenthe, 1977.
- [10] Provincie Noord-Brabant, Ontwerp Grondstoffenvoorziening ten behoeve van ophogingsdoeleinden, 1993.
- [11] Die grootschalige winningen maken zo'n 15% uit van de circa 600 vergunningaanvragen voor ontgrondingsprojecten die per jaar bij alle provincies gezamenlijk worden ingediend.
- [12] Zie bijvoorbeeld: Tindemans, J.J.M., De toekomst van een grindrivier: meer grindgaten of natuurontwikkeling?, 1992.
- [13] Zie bijvoorbeeld: Bergh, B.K., van den, Het laagveengebied van Friesland, Dissertatie, 1933.
- [14] Zie ook: Woud, A. van der, Het lege land, de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848, 1978.
- [15] Wierdsma, W.W.W., Geschiedenis van het administratief toezicht op de lage verveningen in Friesland, 1885. In: B.K. van den Berg, Het laagveengebied van Friesland, 1933.
- [16] Zie bijvoorbeeld de bijdrage 'Het verdronken land' over de vorming van een supermeer in de provincie Groningen in: NRC Handelsblad d.d. 12.03.1994.
- [17] Daarmee verschilt het ontgronden overigens niet van de realisering van andere grootschalige ruimtelijke ingrepen als afvalstortlocaties, asielzoekerscentra en andere 'Locally unwanted land use-vormen', de Lulu's (Popper, 1981).
- [18] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 'Gegrond Ontgronden', pag. 22 (1989).
- [19] zie Icke, P. en B. van der Moolen (red.), Ontgronden in een duurzaam ontwikkelingsperspectief, 1990.

- [20] Zie Wereld Natuurfonds, in: Panda, voorjaar 1994.
- [21] Ike, P. en B. van der Moolen (red.), Ontgronden in een duurzaam ontwikkelingsperspectief, 1990.

Hoofdstuk 11

Van wetgeving naar ontgrondingsbeleid

Prof.dr. H. Voogd

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

11.1 Inleiding

Het is al weer ruim 10 jaar geleden dat de rijksoverheid de nota 'Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstelling met betrekking tot het langetermijnbeleid voor de oppervlakedelfstoffenvoorziening liet verschijnen, in de wandelgangen ook wel de UPD-nota genoemd [1]. In deze nota werden voorstellen gelanceerd voor een nieuwe planningstructuur om tot een betere afstemming van de verschillende bij ontgroning betrokken belangen te komen en om een betere coördinatie te krijgen tussen het ontgrondingenbeleid en het ruimtelijke beleid.

Na het uitbrengen van de UPD-nota bleef het enige tijd stil, maar zes jaar later kwam er weer een officieel rijksrapport over ontgrondingen uit: de nota 'Gegrond Ontgronden' [2]. Hierin werd onder meer voorgesteld dat de regering met regelmaat een beleidsnota uitbrengt, waarin landelijke ramingen worden verstrekt van de behoeften en de voorzieningsmogelijkheden van oppervlakedelfstoffen en vervangende materialen. Een belangrijk punt uit de landelijke beleidsnota is dat provincies voor bepaalde delfstoffen taakstellingen kregen opgelegd over de provinciale bijdrage aan de landelijke behoeften.

Echter, een nota blijft een papieren tijger en om deze reden werd er dan ook tegelijkertijd driftig gesleuteld aan een herziening van de Ontgrondingenwet uit 1965, waarin een en ander op een juridisch verantwoorde manier zou moeten worden vastgelegd. In 1988 verscheen het voorontwerp van de nieuwe Ontgrondingenwet, waarin de gedachten van de nota Gegrond Ontgronden zijn uitgewerkt. Daarna is het lange tijd stil gebleven, al zijn er tussentijds verschillende aankondigingen geweest dat

het Ministerie af ging stappen van haar in 1988 uitgezette koers door nadrukkelijker langs de lijn van de ruimtelijke ordening te gaan plannen. Dit blijkt volgens de in begin 1994 uitgebrachte Ontwerp-Ontgrondingenwet en het korte tijd daarna verschenen Structuurschema Ontgrondingen inderdaad het geval te zijn.

De commentaren op de Ontwerp-Ontgrondingenwet laten zien dat er een redelijke mate van consensus bestaat over het thans voorliggende instrumentarium. Echter, het bestaan van wetgeving is op zichzelf geen beleid, maar een voorwaarde voor beleid. Om deze reden zal in deze bijdrage wat verder worden ingegaan op de (mogelijke) beleidsimplicaties van de huidige ontwikkeling.

De structuur van deze bijdrage is als volgt. In de volgende paragraaf zal allereerst kort worden ingegaan op de basale vraag: 'Waarom is een ontgrondingenbeleid eigenlijk nodig?' Voor velen een triviale vraag wellicht, maar niet geheel onbelangrijk om een oordeel te kunnen vellen over het gewenste beleid. Vervolgens zal in paragraaf 11.3 kort worden gefilosofeerd over de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de oppervlaktedelfstoffenwinning in ons land. Hierbij zal een scenario worden geschetst, dat wellicht het beste als een 'trendscenario' kan worden omschreven. In paragraaf 11.4 wordt ingegaan op het ontgrondingenbeleid voor de toekomst. Ook dit is uiteraard een normatief, en hopelijk provocatief, getinte beschouwing. Speciale aandacht zal worden geschonken aan de rol en de mogelijkheden van het compensatie-principe bij de ontgrondingenplanning. Tevens wordt een lans gebroken om vooral de locale overheid nadrukkelijker dan thans het geval is bij de ontgrondingenplanning te betrekken.

11.2 Waarom ontgrondingenbeleid?

Bij de winning van oppervlaktedelfstoffen spelen talrijke belangen en belangengroepen een rol. De keuze van nieuwe ontgrondingslocaties is daarom vaak een zaak van politiek 'passen en meten', waarbij een veelheid aan criteria een rol speelt. Deze veelheid aan beoordelingscriteria kan echter ten onrechte de mening doen postvatten dat ontgrondingenbeleid daarom een ingewikkelde aangelegenheid is. Dit is echter geenszins het geval. Ontgrondingenbeleid moet ten allen tijde opgevat worden als sectorbeleid, in tegenstelling tot het ruimtelijk beleid en het milieubeleid, die beiden facetbeleid zijn [3]. Sectorbeleid is primair gericht op de uitvoering, het doen, het maken van een project, etc. Facetbeleid is daarentegen kaderstellend: het verschaft randvoorwaarden voor de

uitvoering van het sectorbeleid. Bij sectorbeleid staat dus niet de afweging van een handeling ten opzichte van andere handelingen centraal, maar de concrete uitvoering van deze handeling. Facetbeleid probeert via normen en richtlijnen deze concrete uitvoering binnen aanvaardbare kaders te plaatsen.

Waarom deze toelichting op de welhaast klassieke tweedeling sector-facetbeleid? Omdat in de praktijk thans te veel te indruk wordt gegeven dat het ontgrondingenbeleid als een facetbeleid moet worden opgevat. Dit is mijns inziens fundamenteel fout. Ontgrondingenbeleid dient zich in essentie te richten op het op een adequate wijze voorzien in de maatschappelijke behoefte aan oppervlaktedelfstoffen. Uiteraard mag het ontgrondingenbeleid mede gericht zijn op het beïnvloeden van deze maatschappelijke behoefte, bijvoorbeeld door het gebruik van alternatieve bouwmaterialen te stimuleren. Maar gegeven een (al dan niet tanende) maatschappelijke behoefte heeft het ontgrondingenbeleid maar één doel: *het veilig stellen van de voorziening van bouwgrondstoffen*. Een middel daartoe is een goede *coördinatie van de verschillende benodigde vergunningen*. Een ander middel daartoe is *stimuleren van een zuinig gebruik van oppervlaktedelfstoffen*. Dit is nodig omdat het ontgronden gerekend kan worden tot een niet-duurzame ontwikkeling: de hoeveel beschikbare oppervlaktedelfstoffen neemt ieder jaar verder af, waardoor ieder jaar de veiligstelling van de voorziening van bouwgrondstoffen verder in gevaar komt.

Ontgrondingenbeleid is dus per definitie geen milieubeleid of ruimtelijk beleid. Het is de opgave van de ruimtelijke ordening en het milieubeleid om het ontgrondingenbeleid letterlijk binnen de perken te houden. Alle drie beleidsterreinen hebben eigen doelstellingen en vanuit deze doelstellingen eigen verantwoordelijkheden. Deze verantwoordelijkheden kunnen uiteraard botsen. In een democratie is de 'politieke arena' de enige plek waar deze botsingen tot afwegingen mogen leiden. Het is dan ook ongewenst om in een eerder stadium in dit proces tot een a-politieke keuze tussen deze verantwoordelijkheden te komen. Zo mag ontgrondingenbeleid nimmer exclusief worden opgevat als ruimtelijk beleid, ondermeer omdat ruimtelijke overwegingen de voorziening van bouwgrondstoffen in gevaar *kan* brengen. Deze ruimtelijke overwegingen mogen daarentegen *juist wel* doorslaggevend zijn als in de politieke arena deze conclusie wordt getrokken.

Deze afstemming tussen sectorbeleid en facetbeleid is uiteraard niet exclusief voor de ontgrondingenproblematiek. Is men in de ontgrondingenwereld reeds vele jaren bezig om tot een betere 'sector-facet' afstemming

en een stroomlijning van de procedures te komen, in de andere sectoren kon men blijkbaar voortvarender te werk gegaan. Ik denk hierbij aan de introductie van de 'PKB met een bijzondere status', de tracé-wet, en - last but not least - het NIMBY-wetje [4]. Het gemeenschappelijk kenmerk van deze nieuwe procedures is dat de rijksoverheid hiermee bij machte is om voor bepaalde (voornamelijk infrastructurele) projecten gemeentelijke en provinciale bevoegdheden te 'overrulen'. In de ontwerp-ontgrondingenwet zijn dergelijke bevoegdheden thans ook voor het ontgronden uitgewerkt.

Ontgrondingenbeleid richt zich primair op het veilig stellen van de voorziening van bouwgrondstoffen. Ondanks de talrijke afstemmingsproblemen in de praktijk, mag vanuit de hoofddoelstelling geredeneerd het huidige ontgrondingenbeleid succesvol worden genoemd. Immers, een goede indicator hiervoor is betrokkenheid van de bouwnijverheid bij de ontgrondingenproblematiek en niemand zal ontkennen dat tot op heden vanuit de bouwsector nog steeds geen klachten zijn geuit over de grondstoffenvoorziening. Blijkbaar is de grondstoffenmarkt in ons land flexibel genoeg om via een verhoogde import aan de vraag te blijven voldoen [5].

Daarnaast kent het ontgrondingenbeleid een strategische component door een zuiniger gebruik van oppervlakedelfstoffen voor te staan. Hiermee wordt beoogd een te snelle uitputting van voorraden te voorkomen, waardoor men langer met de in ons land winbare oppervlakedelfstoffen vooruit kan. Deze gedachtengang impliceert dus een beïnvloeding van de vraagzijde van de markt. Het is derhalve zeer de vraag of de thans voorgestane beïnvloeding van de aanbodzijde via wintempo-beheersing e.d. de juiste reactie is. Immers, het stimuleren van een zuinig gebruik van oppervlakedelfstoffen is eerder een *gebruiksvraagstuk* dan een *voorzieningsvraagstuk*. Een aanpak via de bouwnijverheid ligt dus meer voor de hand.

11.3 Welke toekomstige ontwikkelingen?

Welke toekomstige ontwikkelingen zijn te verwachten op het gebied van de winning van oppervlakedelfstoffen in ons land? Er zijn diverse manieren om deze vraag te beantwoorden. Natuurlijk is het mogelijk om via trendanalyses te pogen een kwantitatieve inschatting te maken van de vraag en het aanbod van diverse oppervlakedelfstoffen [6]. Dit vereist evenwel een zeer betrouwbaar databestand. Het zou te ver voeren voor deze bijdrage om dit op deze plaats verder uit te werken. Wel kan een scenario worden geschetst op grond van verwachtingen bij ongewijzigd beleid.

Deze verwachtingen luiden:

- Er zal verdere *toename* te zien zijn van *maatschappelijke weerstanden* tegen ontgrondingen. In Nederland hebben we ca. 41.000 km² grond ter beschikking voor wonen, werken, recreatie en natuur. Slechts een deel van deze 41.000 km² komt ook voor ontgrondingen in aanmerking. Op deze gebieden rusten echter ook claims van andere (mogelijke) gebruikers. Naarmate het aantal voor ontgronden geschikte gebieden afneemt, zal de druk op deze gebieden toenemen. Ontgrondingen zullen daarom in de toekomst nog minder gemakkelijk gerealiseerd kunnen worden dan thans het geval is.
- De hiervoor genoemde ontwikkeling zal ongetwijfeld leiden tot een *stijging van de kosten* om te ontgronden. Dit zullen niet alleen financiële kosten zijn, maar ook immateriële kosten zoals het verlies aan landschappelijke waarden en dergelijke. Immers, we mogen van de gedachte uitgaan dat in het verleden altijd de meest geschikte, ofwel de minst waardevolle, gebieden ontgrond zijn. Naarmate deze 'voorraad' geringer wordt zullen meer waardevolle gebieden geconsumeerd worden. Het is overigens op dit moment onduidelijk wanneer, en in welke mate, een relatieve stijging van deze immateriële verliezen een feit is.
- Eveneens mag een verdere *vergroting van de import* van oppervlaktedelfstoffen verwacht worden. De huidige stijgende trend zal zich onder invloed van voorgaande ontwikkelingen ongetwijfeld doorzetten. Dit hangt mede samen met de geringe omvang van Nederland in vergelijking tot veel omringende landen. De gemiddelde bevolkingsdruk per km², of wellicht beter de gemiddelde 'belangendruk' per km², is in ons land ongetwijfeld het hoogst van Europa. Hierdoor zullen de relatieve ontgrondingskosten, in de betekenis van de voorgaande alinea, in ons land hoger liggen dan in het buitenland, hetgeen import-bevorderend zal werken.
- De enige 'storende' factor in dit ontwikkelingsscenario is het gebruik van oppervlaktedelfstofvervangende materialen. Weliswaar is het gebruik van deze alternatieve bouwgrondstoffen thans nog gering in omvang en een trendextrapolatie suggereert dat van een verdringing van de oppervlaktedelfstoffen vooralsnog geen sprake zal zijn. Deze extrapolatie is evenwel verre van zeker. De ontwikkeling van alternatieve materialen is duidelijk een innovatief proces, waarvan het kenmerk is dat innovaties altijd onverwacht en met onverwacht grote effecten kunnen komen. Er moet dus rekening mee worden gehouden dat de toename van het aanbod en het gebruik van alternatieve materialen niet geleidelijk, maar schoksgewijs plaats vindt: onverwachte innovaties kunnen in een korte tijd tot een

zeer snelle groei van de toepassing van alternatieve materialen leiden, en dus een snelle afname van de vraag naar traditionele [7] oppervlakedelfstoffen tot gevolg hebben [8].

Opmerkelijk is dat de voorbereiding van het Nederlandse ontgrondingenbeleid tot op heden voornamelijk geconcentreerd is op strategische analyses van de vraagzijde. Strategische analyses van de aanbodzijde ontbreken of blijven beperkt tot een vergelijking met vigerend streekplanbeleid. Toch is het van groot belang, mede in het licht van de hiervoor genoemde kostenontwikkeling, om inzicht te krijgen in de relatieve kostenontwikkeling van toekomstige ontgrondingen in ons land. Alleen op deze wijze kan een genuanceerd inzicht worden verkregen in de relatieve 'eindigheid' van de winning van oppervlakedelfstoffen in ons land.

Ook opmerkelijk is het feit dat het Nederlandse ontgrondingenbeleid blijkbaar vorm kan krijgen zonder systematisch inzicht in de ontwikkelingen in het omringende buitenland. Zo is het thans volstrekt onduidelijk in welke mate de toekomstige Nederlandse vraag naar oppervlakedelfstoffen door een groeiende import afdoende kan worden gedekt.

11.4 Welk beleid heeft de toekomst?

Welk soort ontgrondingenbeleid heeft de toekomst? Is dat het tot op heden gevoerde, qua uitvoering halfslachtige, overheidsbeleid dat echter nog steeds succesvol is in het licht van de maatstaf dat er in de afgelopen decennia altijd voldoende bouwgrondstoffen zijn geweest? Of is het een centraal-regulerend beleid, ook wel 'top-down' beleid genoemd, dat via wettelijk gefundeerde aanwijzingen weerbarstige provincies en/of gemeenten in het ontgrondingsgareel laten lopen? Of moeten we meer denken in termen van een lokaal-participatie beleid, ofwel 'bottom-up' beleid, waarbij een nieuwe ontgroning primair wordt gezien als de uitkomst van een overleg tussen ontgronder, lokale overheid en betrokken burgerij binnen door hogere overheden te stellen globale randvoorwaarden?

Mijnsinziens is de toekomst aan een ontgrondingenbeleid dat aan de volgende minimale voorwaarden moet voldoen:

- het beleid moet voldoende garanties bieden voor een *zorgvuldige ruimtelijke en maatschappelijke inpassing* van ontgrondingen en het residu;
- een nieuwe ontgroning moet gebaseerd zijn op *samenspraak met de lokale gemeenschap*;

- tegelijkertijd met een nieuwe ontgronding moet door de ontgronder én de bouwnijverheid *compensatie* worden geboden aan de lokale gemeenschap voor overlast en verloren waarden ('voor wat hoort wat').

In het licht van deze voorwaarden gaat de voorkeur dus zondermeer uit naar een lokaal-participatie ('bottum-up') beleid. Van de drie genoemde voorwaarden is de eerstgenoemde voorwaarde evident en waarschijnlijk onbetwist. Ontgrondingen moeten op de goede plek komen te liggen en dienen zodanig te worden opgeleverd en heringericht dat een zinvol hergebruik van de ruimte mogelijk is. Over dit thema is in het verleden reeds veel informatie verschenen [9]. De tweede voorwaarde levert in de praktijk veel meer problemen op [10]. De plaatselijke gemeenschap dreigt niet zelden als de sluitpost van ontgrondingsplanning te worden beschouwd [11]. Toch is het deze lokale gemeenschap die uiteindelijk de gevolgen van de ontgronding moeten dragen. Soms worden deze gevolgen als negatief ervaren, zoals de overlast en hinder tijdens de ontgronding. Soms ook worden de gevolgen als positief ervaren, bijvoorbeeld als de compensatieregeling gunstig is of als de herinrichting een (persoonlijke) verbetering ten opzichte van het verleden betekent. In ieder geval is het voor de maatschappelijke acceptatie van een ontgronding essentieel dat de bevolking vanaf het begin de mogelijkheid heeft om over ontgrondingsvoorstellen daadwerkelijk mee te praten. Het scheppen van dergelijke informele overlegsituaties is de kern van een 'bottum-up' gericht ontgrondingsbeleid.

Een zinvol overleg is alleen mogelijk als alle betrokken partijen 'water in de wijn' kunnen doen. Voor wat betreft een voorgestelde ontgronding betekent dit dat er varianten mogelijk moeten zijn ten aanzien van ruimtelijke situering, ontgrondingsdiepte en herinrichting. Daarnaast zal de onderhandelingsruimte ook moeten zitten in de aan de lokale gemeenschap te verstrekken compensatie [12].

De compensatie-gedachte is tot op heden vooral binnen de economische wetenschap onderwerp van studie geweest [13]. Bekend is het zogenaamde *Kaldor-Hicks compensatieprincipe*, waarin gesteld wordt dat een nieuwe situatie de voorkeur geniet boven de huidige situatie als degenen die per saldo voordeel hebben bij deze nieuwe situatie degenen, die door de nieuwe situatie per saldo nadeel ondervinden, hiervoor kunnen compenseren én inclusief deze compensatie nog steeds voordeel hebben [14]. Als we dit principe vertalen naar de situatie van een ontgronding, dan betekent dit in feite dat *als geen enkele ontgronder een bepaalde ontgronding met compensatie kan accepteren, dan is deze ontgronding ongewenst*.

In toenemende mate wordt in overheidsrapporten gewezen op de mogelijkheid om eventueel van het compensatieprincipe gebruik te maken. In het bijzonder geldt dit voor situaties waarin milieubelangen nadrukkelijk in het geding zijn. Zo wordt in het Nationaal Milieubeleidsplan (en in het NMP Plus) een lans gebroken voor het zogenaamde *stand-still beginsel*, dat wil zeggen dat de huidige milieukwaliteit in ieder geval niet achteruit mag gaan. Tezamen met het beginsel dat de vervuiler betaalt, vormt het stand-still beginsel een legitimatie om in termen van compensatie over milieuproblemen na te denken. Ook het Natuurbeleidsplan wijst expliciet op de mogelijkheid om het compensatieprincipe in de besluitvorming op het vlak van ontgrondingen, infrastructuur, waterstaatswerken en bebouwing te introduceren. Daarbij wordt zowel gewezen op mogelijkheden van *fysieke* als *financiële compensatie*, of een combinatie daarvan. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer wordt een onderscheid gemaakt tussen compensatie enerzijds, en mitigerende maatregelen anderzijds. Als mitigerende maatregelen geen oplossing zijn om het ruimtebeslag te beperken en versnippering in het landelijke gebied te beperken, dan behoort compensatie tot de mogelijkheden. In het Structuurschema Groene Ruimte wordt aangegeven dat het compensatieprincipe met name moet worden toegepast bij ingrepen die een inbreuk maken op het in de planologische kernbeslissing geschetste beschermingsbeleid voor bos, natuur, landschap en recreatie. Met andere woorden, ongewenst ingrepen in beschermde gebieden dienen gecompenseerd te worden. Fysieke compensatie ('in natura') geniet de voorkeur, maar andere vormen van compensatie worden niet uitgesloten.

Samenvattend kunnen de volgende vormen van compensatie worden onderscheiden [15]:

- Ontwikkeling van gelijksoortige waarden als die door de ontgronding verloren gaan. Dit is vanuit een milieu-optiek dikwijls de meest gewenste vorm van compensatie, maar in de praktijk lang niet altijd direct realiseerbaar.
- Ontwikkeling van andersoortige waarden (een nieuw gemeentehuis of museum, aanleg van fietspaden, nieuwe bibliotheek, etc.). Deze vorm van compensatie kan voor een lokale gemeenschap erg aantrekkelijk zijn, al kleven er ook bezwaren aan omdat niet iedereen in deze termen van compensatie wenst te denken. Illustratief hiervoor is de volstrekt verschillende wijze waarop in Noord-Nederland tegen een schenking ten behoeve van een wegverbetering door de NAM en in Limburg tegen de schenking ten behoeve van de aanleg van wegen door de grindproducenten wordt aangekeken (zie Figuur 1 en Figuur 2).

'Stevolcontract is smeergeldcontract'

Van onze verslaggever

MAASTRICHT – Het comité Stevol Nee, dat zich al jaren verzet tegen de geplande ontgroning van het gebied tussen Stevensweert en Ohé en Laak, is niet verbaasd dat het Zuidlimburgse corruptie-onderzoek van justitie zich uitstrekt naar de Middenlimburgse grindproducenten. „Het Stevolcontract is een smeergeldcontract,” zegt woordvoerder mr. R. baron van Hövell tot Westerflier van het comité.

Hij wijst er op dat de gemeente Maasbracht zeven tot acht ton van de grindproducenten ontvangt in ruil voor medewerking aan de vergunningverlening. „Dat betekent dat de gemeente het geld terug moet geven als ze niet volledig meewerken. Men heeft zich daarvoor dus laten kopen,” aldus Van Hövell. Het comité heeft in het verleden meermaals gezegd aanwijzingen te

hebben dat de grindproducenten mensen omkopen. Het comité is evenwel geenszins van plan haar kennis daaromtrent aan justitie door te spelen.

„We worden door bepaalde personen op de hoogte gesteld. Mensen, die weten hoe het in elkaar steekt. Het zou hoogst onzinnig zijn om daarmee naar buiten te treden, wetende dat diegene daarmee zijn baan op het spel zet. En wij lopen dan het risico dat we onze informatiebron kwijt raken. We hebben geen belang bij dat onderzoek. Bovendien denk ik dat justitie ons helemaal niet nodig heeft. Justitie beschikt kennelijk zelfstandig over gegevens,” aldus Van Hövell.

Hij wijst er op dat van het geld dat de grindproducenten aan de gemeente betalen een flink deel zal worden uitgegeven voor de aanleg van wegen.

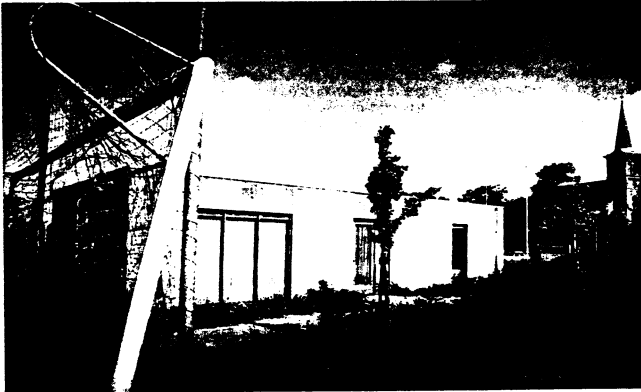
„Wij eenvoudige mensen noemen dat smeergeld. Geld om de beslismachine te smeren. Het hoeft niet eens strafbaar te zijn, maar het beïnvloedt natuurlijk wel een gemeenteraad. Die kan met smeergeld toch niet meer een afgewogen oordeel vormen. Dat is nou net het kwalijke.”

Bron: Limburgs Dagblad, 15 mei 1993

Figuur 1 De perceptie van compensatie door de grindproducenten

- Bijdrage aan de algemene middelen van de gemeentelijke overheid. Deze vorm van compensatie zal door een gemeentebestuur worden toegejuicht, maar de vraag dient gesteld te worden of dit resulteert in de meest efficiënte aanwending van de beschikbaar gestelde middelen. Bijvoorbeeld, wat schiet een gemeenschap er feitelijk mee op als dit bedrag wordt gebruikt om een vijfde wethouder financieel mogelijk te maken?
- Bijdrage aan een project dat deels uit andere bronnen wordt gefinancierd. In dat geval betreft de compensatie dus een subsidieverstreking.

Gemeenten delen in weelde als de NAM raak boort



NAM betaalde nieuwe kantine voor de voetbalvereniging in Ternaard.

Het dorps huis, de voetbalvereniging of een kostbaar fietspad. In ruil voor de winning van aardgas strooit de NAM met honderden giften in de noordelijke provincies. 'Maar nooit eerder dan een vergunningsprocedure is afgerond; anders krijg je het gelazer dat wij de boel proberen te beïnvloeden'.

- RENÉ DIDDE -

Smeergeld mag je het niet noemen. Afkopen dan? 'Nou, afkopen.... ik zie het meer als het kweken van goodwill onder de bevolking'.

werd door de NAM gehonoreerd. Het geld is gebruikt voor de kantine in clubhuis 'De Buorfinne'. In het Fries betekent het zoveel als 'een gemeenschappelijke wei voor jongvee'. Het is woensdagmiddag en de Ternaardse jeugd dartelt over het veld. Op de achtergrond doemt de gasafsluiter op, want alvorens definitief op te geven waagt de NAM waarschijnlijk nog een tweede poging. Ook het dorps huis even verderop viel net als de voetbalclub vijfduizend gul-

eenhalf keer dit bedrag.

Ook de gelukkige gemeente deelt mee in de weelde wanneer er raak wordt geboord. De gemeentekas wordt gespekt met een zogenaamde 'locatievergoeding', een somma van zeventigduizend gulden per hectare. Daarnaast incasseren de gemeentebesturen natuurlijk nog een flinke onroerend goed-belasting.

Maar er is meer. Om de blijven de overlast van voortdurende vrachtwagens verder te verzachten, deelt de NAM talloze giften uit. Grote bedragen gaan naar infrastructurele werken, zoals de wegversmalling in Ternaard, terwijl de dorps huizen, voetbalverenigingen en tantes doorgaans enkele duizenden guldens rijker worden.

In totaal ontvangt de NAM ongeveer duizend verzoeken per jaar. Hoeveel er daarvan worden gehonoreerd wil de NAM niet bekend maken. Ook het totale bedrag dat jaarlijks aan dergelijke giften wordt uitgegeven, houdt het hoofdkantoor te Assen geheim. 'We hebben dat bedrag wel eens openbaar gemaakt: het aantal verzoeken nam daarna exponentieel toe', aldus NAMwoordvoerder F. Duut. Ook moederbedrijf Shell zwijgt

Bron: Binnenlands bestuur 27/8/1993

Figuur 2 De perceptie van compensatie door de NAM

- **Betaling aan compensatiefonds.** Ook hierbij kunnen verschillende varianten worden onderscheiden, variërend van het op diverse plaatsen gangbare ontgrondingsfonds ten behoeve van de herinrichting, tot en met een algemeen en door onafhankelijke derden beheerd ontgrondingsfonds voor allerlei verschillende initiatieven in de lokale gemeenschap.

Tot slot moet voor de volledigheid ook nog gewezen worden op de mogelijkheid om individuen persoonlijk te compenseren. Deze gedachte wordt in ons land terecht als moreel verwerpelijk en strafbaar van de hand gewezen daar waar het gaat om directe compensatie aan bestuurders en politici, maar bij deze compensatiemogelijkheid kan het ook gaan om een correcte vorm van genoegdoening bij bijvoorbeeld individuele burgers, zoals agrariërs die hun landbouwgrond verliezen [16].

11.5 Naar een lokaal-participatiebeleid

Wanneer we de voorgaande beschouwing leggen naast datgene wat thans door de rijksoverheid wordt voorbereid als nieuw ontgrondingenbeleid [17], dan vallen een aantal belangrijke verschilpunten op. In de terminologie van de vorige paragraaf zouden we het in voorbereiding zijnde nieuwe ontgrondingenbeleid kunnen karakteriseren als een 'centraal-regulerend' beleid, ofwel 'top-down' beleid. Via het landelijke structuurschema en het provinciale streekplan worden uiteindelijk locaties voor nieuwe ontgrondingen aangewezen. Gemeenten spelen in dit 'top-down' beleid geen rol van betekenis.

Bij een lokaal-participatiebeleid kan de rol van de rijksoverheid echter beperkt blijven tot het maken van strategische verkenningen en het vaststellen van kaderscheppende taakstellingen. Dit betekent dat op nationaal niveau geen geografische aanduidingen nodig zijn (in tegenstelling tot thans bij het voorgestane structuurschema nodig is). Ook de leidende rol van de provincies zal bij een lokaal-participatiebeleid kunnen verdwijnen. Dit betekent dat in streekplannen geen 'wingebieden' behoeven te worden aangegeven. Streekplannen zijn hiervoor door de lange 'omloopsnelheid' van minimaal tien jaar toch al minder geschikt. Een constructie waarbij dit probleem wordt ondervangen door provinciale ontgrondingenplannen te presenteren als formele uitwerkingen van het streekplan doet volstrekt geen recht aan het facetmatige karakter van het streekplan en moet om deze reden als een 'gekunstelde oplossing' van de hand worden gewezen. Wel moeten streekplannen de ruimtelijke randvoorwaarden aangeven waarbinnen in de provincie *eventueel* ontgrond mag worden. Dit zou betekenen dat in streekplannen in plaats van wingebieden meer flexibele 'uitsluitingsgebieden' zouden moeten worden aangegeven. Over de criteria waarmee deze uitsluitingsgebieden gedefinieerd kunnen worden zou de rijksoverheid een uitspraak kunnen doen.

In een lokaal-participatiebeleid moet de concurrentie tussen het ontgrondend bedrijfsleven gerespecteerd en benut worden. In het thans voorgestane 'top-down' beleid is de positie van het bedrijfsleven min of meer gedegradeerd tot een uitvoerdersrol. Onderlinge concurrentie lijkt eerder door de overheid te worden afgewezen dan aangewakkerd. Bij een lokaal-participatiebeleid vormt deze onderlinge concurrentie juist de basis om tot kwaliteitsverbetering van de ontgrondingen én tot sanering van de (thans te hoge) productiecapaciteit te komen. Een bedrijf wordt geacht in overleg te treden met een of meerdere gemeenten, waar een ontgroning volgens het streekplan niet is uitgesloten. Een ontgrondingsvergunning wordt dan gebaseerd op de acceptatie door de gemeenteraad van het projectvoor-

stel, *inclusief compensatieregelingen*, én op de provinciale taakstellingen. Dit laatste kan betekenen dat een vergunning niet wordt verleend als in een provincie reeds voldoende vergunningen voor een bepaalde periode zijn uitgegeven. Als een gemeente daarentegen niet wenst mee te werken, dan betekent dat er geen ontgronding gerealiseerd wordt. Het betreffende bedrijf kan dan proberen om alsnog de lokale gemeenschap met een (veel) hogere compensatie te overtuigen, dan wel dit aan een ander bedrijf over te laten. Is deze hogere compensatie niet haalbaar, dan moet dat als een maatschappelijk gegeven worden aanvaard en geaccepteerd.

Hiervoor is geïllustreerd dat de acceptatie van een lokaal-participatiebeleid een fundamenteel andere invalshoek voor het ontgrondingenbeleid betekent dan thans bij de voorbereiding van het nieuwe rijksbeleid wordt voorgestaan. Kan de mammoettanker, die het rijksbeleid voorstelt, echter nog een andere koers inslaan?

Noten

- [1] Kamerstukken 1982-1983, 15436, nr. 6.
- [2] Kamerstukken 1988-1989, 21100, nr. 2.
- [3] Zie voor een discussie over 'sector- versus facetplanning': Voogd (1993).
- [4] Zie voor een overzicht van deze nieuwe procedures: Voogd (1993).
- [5] Zie ook Arts c.s (1992).
- [6] Zie bijvoorbeeld Ike (1988)
- [7] Het begrip 'traditioneel' wordt hier gebruikt omdat niet uitgesloten moet worden geacht dat innovaties in de bouwgrondstoffenvoorziening toch op de een of andere wijze gebruik blijven maken van laagwaardige oppervlaktedelfstoffen (vgl. ophoogzand), die via een procédé door toevoeging van chemische additieven de gewenste structuurkenmerken krijgen.
- [8] Vergelijk bijvoorbeeld de onverwacht snelle vervanging van natuurlijke rubber (caoutchouc) door de uitvinding van verschillende kunstmatige rubbersoorten, waardoor in minder dan een decennium bijna alle rubberplantages failliet gingen.
- [9] Zie Ike & van der Moolen (1990).
- [10] Zie ook Lengkeek c.s. (1993).
- [11] Vergelijk Zevenbergen (1991).

- [12] Een aantal jaren geleden is in Voogd (1986) ook reeds gewezen op de mogelijkheid om het compensatie-principe te gebruiken voor ontgrondingenplanning.
- [13] Zie o.a. Dasgupta & Pearce (1972).
- [14] Zie Kuiper (1993).
- [15] Zie tevens Kuiper (1993).
- [16] In de Verenigde Staten staat men overigens veel minder kritisch tegenover persoonlijke compensatie. Wie bijvoorbeeld denkt dat de Amerikaans president Clinton het grote aantal tegenstanders in het Amerikaanse Congres van het NAFTA vrijhandels-verdrag in korte tijd alleen heeft omgepraat 'via een goed gesprek' om toch vòòr het verdrag te stemmen is wel erg naïef! Ook in de Verenigde Staten geldt 'voor wat hoort wat'.
- [17] Zie ook Ike & Van der Moolen (1991).

Literatuur

Arts, E.J.M.M., K. Kooistra, P. Ike, H. Voogd, **De stand van het zand; beton-en metselzand verbruik per provincie 1988-1990**, Geo Pers, Groningen (1992).

Arts, E.J.M.M., P. Ike & H. Voogd, Beton- en metselzandwinning in Nederland: een verdelings-probleem binnen onzekere grenzen, in: Dijk, J van, M.W. de Jong, **Steden en regio's in Europa, Nieuwe ideeën in Nederlands ruimtelijk onderzoek**, Geo Pers / Regional Science Association Nederland, Groningen (1993) 249-266.

Dasgupta, A.K., D.W. Pearce, **Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice**, MacMillan Press, London (1972).

Ike, P., **Grindmonitoring**, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, R.U. Groningen (1988).

Ike, P. & B. van der Moolen (red), **Ontgronden in een duurzaam ontwikkelingsperspectief**, Geo Pers, Groningen (1990).

Ike, P. & B. van der Moolen (red), **Naar een structuurschema voor ontgrondingen**, Geo Pers, Groningen (1991).

Kuiper, G.H., **Milieukompensatie: visie of struisvogelpolitiek**, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen (1993).

Lengkeek, J., c.s., **Kop tegen kei**, Landbouwuniversiteit Wageningen, (1993).

Voogd, H., **Van denken naar doen**, Oratie Rijksuniversiteit Groningen (1986).

Voogd, H., **Facetten van de planologie**, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a.d. Rijn (1993).

Zevenbergen, P., **Een gemeentelijke visie op de nieuwe wettelijke instrumentatie van het**

ontgronden, In: P. IJke & B. van der Moolen (red), **Naar een structuurschema voor ontgroningen**, Geo Pers, Groningen (1991), 37-43.

Bijlage 1

Huidige Ontgrondingenwet; Artikelen

Wet van 27 oktober 1965, Stb. 509, houdende regelen omtrent de ontgrondingen, zoals deze wet is gewijzigd bij de Wetten van 12 februari 1969, Stb. 83, 26 januari 1972, Stb. 44, 25 mei 1972, Stb. 306, 1 mei 1975, Stb. 283, 8 april 1976, Stb. 229, 23 juni 1976, Stb. 377, 9 mei 1985, Stb. 299, 11 februari 1988, Stb. 77, 25 oktober 1989, Stb. 490 jo. 3 december 1991, Stb. 607 (Tekstplaatsing), 13 december 1989, Stb. 566, 30 mei 1990, Stb. 222, 12 maart 1992, Stb. 146, 4 juni 1992, Stb. 422 jo 23 december 1993, Stb. 690, 16 december 1993, Stb. 650

Wij JULIANA, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten: Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is wettelijke regelen te stellen teneinde een doelmatige afweging van de verschillende bij ontgrondingen betrokken belangen te verzekeren;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Onder de zee worden in deze wet, met inachtneming van de grenslijnen, bedoeld in artikel 2 van de Rivierenwet, verstaan de Noordzee en de Waddenzee.

Artikel 2

Een ontgroning wordt geacht in de zee plaats te hebben, indien zij plaats heeft daar, waar de bodem bij gewone vloed of gewoon zomerpeil door het water van de zee wordt bedekt.

Artikel 3

1. Het is verboden, behoudens het bepaalde in de artikelen 12 en 31, zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgronding plaats heeft.
2. Met inachtneming van de krachtens artikel 5 gestelde nadere regelen kunnen aan een vergunning voorwaarden worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgronding betrokken belangen.
3. Weigering, intrekking of wijziging van een vergunning kan geschieden op grond van strijd met de in het tweede lid bedoelde belangen.

Artikel 4

Deze wet is niet van toepassing op:

- a. ontgrondingen in het zomerbed van de rivieren en stromen, bedoeld in artikel 1 van de Rivierenwet;
- b. ontgrondingen, die deel uitmaken van of verband houden met het opsporen of winnen van delfstoffen, bedoeld in artikel 2 van de Mijnwet 1810;
- c. het nemen van specie van gronden, waarop de verplichting tot levering in 1886 rustte, alsmede -ingeval van watersnood of dringende of dreigend gevaar voor doorbraak van dijken of voor overstroming- van gronden, welke ogenblikkelijk in bezit zijn genomen;
- d. de uitvoering van een landinrichtingsplan of een aanpassingsplan als bedoeld in de artikelen 73 en 101 van de Landinrichtingswet, met uitzondering van de ontgrondingen, welke geschieden ter verkrijging van het voor de werken nodige bodemmateriaal;
- e. ontgrondingen als bedoeld in artikel 8, eerste lid, bij de in artikel 5, eerste lid, genoemde algemene maatregel van bestuur aan te duiden;
- f. ontgrondingen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, welke wegens haar bijzondere aard of met het oog op bijzondere gewestelijke omstandigheden bij de provinciale verordening, genoemd in artikel 5, tweede lid, zijn aangeduid.

Artikel 5

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regelen omtrent ontgrondingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid gesteld.
2. Bij provinciale verordening worden nadere regelen omtrent ontgrondingen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, gesteld.
3. Een verordening, bedoeld in het tweede lid, behoeft Onze goedkeuring.

Artikel 6

Een voordracht tot een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste lid, en tot een goedkeuring als bedoeld in artikel 5, derde lid, wordt Ons gedaan door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met Onze Ministers van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij en van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Raad van verkeer en waterstaat gehoord.

Artikel 7

1. De in artikel 5 bedoelde regelingen houden onder meer bepalingen in omtrent de aan een vergunning te verbinden voorwaarden met betrekking tot:

- a. het werkplan, volgens hetwelk de ontgrondingen zal geschieden en de goedkeuring daarvan;
- b. de toestand, waarin de onroerende zaken, waarvoor een vergunning tot ontgroning is verleend, in hun geheel of bij gedeelten na ontgroning dienen te worden gebracht;
- c. het opleggen van de verplichting, dat andere bij of krachtens de vergunning aan te wijzen onroerende zaken, dan die welke worden ontgrond, geheel of bij gedeelten in een bij de vergunning te bepalen toestand dienen te worden gebracht, dan wel van de verplichting, dat instelle hiervan een som gelds in eens of bij gedeelten dient te worden betaald;
- d. de zekerheid, die moet worden gesteld voor de betaling van de kosten van uitvoering en onderhoud van bij de vergunning voor te schrijven werken en voor de betaling van grond- en andere lasten;
- e. de opheffing van deze zekerheid naar gelang het doel, waarvoor zij werd gesteld, is bereikt of zulks is verzekerd.

2. Ingeval een verplichting, als bedoeld in het eerste lid sub c, wordt opgelegd, dan zullen de kosten, verbonden aan de verplichting andere onroerende zaken, dan die welke worden ontgrond, geheel of bij gedeelten in een bepaalde toestand te brengen, dan wel het totaal van de te betalen som gelds, de kosten, welke vereist zouden zijn voor het brengen van de ontgronde onroerende zaken in een toestand, die redelijkerwijs na de ontgroning zou kunnen worden gevorderd, niet mogen overschrijden.

3. Een zekerheid als bedoeld in het eerste lid sub d kan niet worden gevorderd van publiekrechtelijke lichamen.

4. Bij de regelingen, bedoeld in het eerste lid kan voor daarbij aan te wijzen gevallen worden bepaald, dat geen voorwaarden aan een vergunning worden verbonden met betrekking tot hetgeen in dat lid onder a t/m e is voorgeschreven.

HOOFDSTUK II

Vergunningen

Artikel 8

1. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd een vergunning als bedoeld in artikel 3 te verlenen, te wijzigen of in te trekken, indien zij een ontgronding betreft:

- a. in de zee;
- b. in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rijkswateren;
- c. in de ingepolderde gedeelten van het IJsselmeer, indien en zolang deze niet provinciaal zijn ingedeeld.

2. Ten aanzien van andere dan de in het eerste lid bedoelde ontgrondingen berust de bevoegdheid tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning bij gedeputeerde staten van de provincie, waarin de betrokken onroerende zaak is gelegen.

3. Een vergunning als bedoeld in het tweede lid, betrekking hebbend op het winterbed van de rivieren en stromen, genoemd in artikel 1 van de Rivierenwet, wordt niet verleend, gewijzigd of ingetrokken dan in overeenstemming met Onze Minister van Verkeer en Waterstaat.

4. Indien een bij gedeputeerde staten ingediende aanvraag betrekking heeft op een ontgronding, waarbij naar hun oordeel vrijwel uitsluitend huishoudelijke belangen van een waterschap, veenschap of veenpolder zijn betrokken, kunnen zij ter beslissing in handen stellen van het bestuur van de instelling; zij doen daarvan mededeling aan de aanvrager. De beslissing op de aanvraag wordt genomen met overeenkomstige toepassing van de krachtens artikel 5 tweede lid, vastgestelde regeling.

Artikel 9

Vervallen.

Artikel 10

1. Op de voorbereiding van een besluit betreffende verlening of weigering onderscheidenlijk wijziging of intrekking van een vergunning is de in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 onderscheidenlijk paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing.
2. Gelijktijdig met de in artikel 3:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde toezending wordt het in dat artikel bedoelde ontwerp toegezonden aan de eigenaar van de te ontgronden onroerende zaak, indien de aanvraag niet door hemzelf is ingediend.
3. Met betrekking tot ontgrondingen van eenvoudige aard, waarbij andere belangen niet of nauwelijks zijn betrokken, kan bij de regelingen, bedoeld in artikel 5, voor daarbij aan te wijzen gevallen worden afgeweken van het bepaalde bij de voorgaande leden.
4. Besluiten, als bedoeld in het eerste lid, worden genomen na afweging van alle belangen, welke bij de betreffende ontgrondingen zijn betrokken.

Artikel 11

Vervallen.

Artikel 12

1. Indien naar het oordeel van het ingevolge artikel 8, bevoegde gezag met de uitvoering van een ontgroning niet kan worden gewacht, kan dat gezag machtiging verlenen om, zolang op de aanvraag niet onherroepelijk is beslist, de uitvoering aan te vangen. Deze machtiging wordt niet verleend, zolang de in artikel 3:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn niet is verstreken.
2. Deze machtiging wordt verleend onder de voorwaarde, dat zekerheid wordt gesteld voor de betaling van de kosten om de betrokken onroerende zaak in een zodanige toestand te brengen als bij deze machtiging wordt bepaald, indien de vergunning wordt geweigerd of van een verleende vergunning geen gebruik wordt gemaakt.

Artikel 13

Vervallen.

Artikel 14

Vervallen.

Artikel 15

Vervallen.

Artikel 16

1. De werking van een besluit tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

2. Zolang de werking van een besluit tot wijziging of intrekking van een vergunning is opgeschort, kan het gezag hetwelk dat besluit heeft genomen, de gehele of gedeeltelijke staking van de ontgronding bevelen, wanneer de bescherming van de bij de ontgronding betrokken belangen zulks onvermijdelijk maakt.

HOOFDSTUK III

Beroep

Artikel 17

1. Tegen een besluit van het bestuur van een waterschap op grond van Hoofdstuk II van deze wet kan een belanghebbende beroep instellen bij gedeputeerde staten.

2. Tegen een besluit van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat of van gedeputeerde staten op grond van Hoofdstuk II van deze wet kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 18

Tegen een besluit van gedeputeerde staten op grond van artikel 17, eerste lid, kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 19

Vervallen.

Artikel 20

Indien het beroep is ingesteld door een ander dan de aanvrager of houder van de vergunning, wordt aan deze door de secretaris van de Raad van State, indien het beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is ingediend en door gedeputeerde staten, indien het beroep bij dat college is ingediend, terstond schriftelijk medegedeeld, dat het beroep is ingesteld.

Artikel 21

Vervallen.

HOOFDSTUK IV

Politie- en strafbepaling

Artikel 22

1. Met betrekking tot ontgrondingen, bedoeld in artikel 8 eerste lid, kan Onze Minister van Verkeer en Waterstaat en met betrekking tot ontgrondingen, bedoeld in artikel 8 tweede lid, kunnen gedeputeerde staten op kosten van de overtreder doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand herstellen hetgeen wordt gemaakt, gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen in strijd met deze wet, een krachtens deze wet vastgestelde regeling of gegeven bevel dan wel in strijd met een voorwaarde aan een krachtens deze wet verleende vergunning of machtiging verbonden.
2. In de gevallen, waarin aan artikel 8 vierde lid toepassing is gegeven, berust de in het eerste lid omschreven bevoegdheid mede bij het waterschaps-, veenschaps- of veenpolderbestuur.
3. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, wordt van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste en tweede lid, geen gebruik gemaakt dan nadat de belanghebbende schriftelijk is gewaarschuwd.
4. De ingevolge het eerste en tweede lid verschuldigde kosten kunnen door het rijk, provincie of waterschap bij dwangbevel worden ingevorderd. Het dwangbevel levert een executoriale titel op, die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan worden tenuitvoergelegd. De betekening van het dwangbevel geschiedt op kosten van de schuldenaar.
5. Binnen dertig dagen na de betekening staat verzet tegen het dwangbevel open door dagvaarding van het lichaam, waarvan het dwangbevel is uitgegaan. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging.

Artikel 23

1. Overtreding van de bij of krachtens deze wet vastgestelde verbodsbepalingen of voorschriften, van een aan een vergunning of aan een in artikel 12 bedoelde machtiging verbonden voorwaarde de niet-opvolging van een krachtens deze wet gegeven bevel tot staking wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.
2. De strafbare feiten worden beschouwd als overtredingen.

Artikel 24

Vervallen.

Artikel 25

Met de opsporing van de in artikel 23 bedoelde overtredingen zijn, behalve de bij artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen personen, belast de door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat aan te wijzen ambtenaren van de rijkswaterstaat en de door gedeputeerde staten aan te wijzen ambtenaren van de provincie. In geval aan artikel 8 vierde lid, toepassing is gegeven zijn daarmede belast de voorzitter en de leden van het bestuur van het waterschap, het veenschap of de veenpolder en de beëdigde beambten dier instelling, evenals het bestuur zelf.

HOOFDSTUK V

Schadevergoeding

Artikel 26

1. Indien en voorzover blijkt, dat de aanvrager, de houder van de vergunning of degene die overeenkomstig afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht bedenkingen heeft ingebracht, tengevolge van een besluit terzake van een ontgronding, als bedoeld in artikel 8, schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende op andere wijze is verzekerd, wordt hem een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toegekend, en wel door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat ten laste van 's Rijks kas, indien het betreft een ontgronding als bedoeld in artikel 8 eerste lid, door gedeputeerde staten ten laste van de provinciale kas, indien het betreft een ontgronding als bedoeld in artikel 8 tweede lid, en door het bestuur van het waterschap, veenschap of de veenpolder ten laste van de kas van die instelling, indien het betreft een ontgronding als bedoeld in artikel 8 vierde lid.

2. De vergoeding kan worden toegekend, hetzij bij de beslissing inzake de vergunning, hetzij bij afzonderlijk besluit.

Artikel 27

Indien door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat of door gedeputeerde staten ten behoeve van belangen, behartigd of mede behartigd door andere openbare lichamen dan het Rijk onderscheidenlijk de provincie, een besluit wordt genomen naar aanleiding waarvan een vergoeding wordt toegekend als bedoeld in artikel 26, kan bij dat besluit aan die andere lichamen, hun bestuur gehoord, worden opgelegd de kosten, die het gevolg zijn van het behartigen van die belangen, geheel of gedeeltelijk te vergoeden.

Artikel 28

1. Indien bij een besluit als bedoeld in artikel 8 geen vergoeding is toegekend, kan zij worden aangevraagd.
2. De aanvraag om schadevergoeding wordt ingediend binnen twaalf werken, nadat het in het eerste lid bedoelde besluit onherroepelijk is geworden.

Artikel 29

1. Tegen een door het bestuur van een waterschap gegeven beschikking op grond van artikel 26, eerste lid, kan een belanghebbende beroep instellen bij gedeputeerde staten.
2. Tegen een door het Rijk of gedeputeerde staten gegeven beschikking op grond van artikel 26, eerste lid, dan wel artikel 27, alsmede tegen een beschikking van gedeputeerde staten op grond van het eerste lid kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

HOOFDSTUK VI

Overgangsbepalingen

Artikel 30

1. Een vergunning, krachtens welke op de datum van in werking treden van deze wet een ontgronding in uitvoering is, wordt, indien krachtens deze wet een vergunning is vereist, beschouwd als ingevolge deze wet te zijn verleend gedurende vijf jaren na het tijdstip van in werking treden van deze wet, voorzover zij niet eerder is vervallen of ingetrokken.
2. Een in het eerste lid bedoelde vergunning blijft van kracht, indien vóór het verstrijken van de geldigheidstermijn een aanvraag om een vergunning krachtens deze wet is ingediend, totdat het op die aanvraag genomen besluit onherroepelijk is geworden.

Artikel 31

Diegene, die een ontgronding in uitvoering heeft, waarvoor op het tijdstip van in werking treden van deze wet geen vergunning was vereist, kan deze nog op de voet, waarop zij op dat tijdstip werd uitgevoerd en behoudens het bepaalde in artikel 16, tweede lid, voortzetten gedurende drie maanden, te rekenen van de datum van in werking treden van deze wet af, of indien vóór het verstrijken van deze termijn een aanvraag om vergunning krachtens deze wet is ingediend, totdat het op de aanvraag genomen besluit onherroepelijk is geworden.

Artikel 31a

Een vóór het tijdstip van in werking treden van deze wet krachtens onherroepelijke beslissing verleende vergunning voor een ontgronding, welke op dat tijdstip niet in uitvoering is, wordt, indien krachtens deze wet een vergunning is vereist, beschouwd als ingevolge deze wet te zijn verleend, wanneer de ontgronding op de dertigste dag na de datum van in werking treden van dit artikel in uitvoering is.

Artikel 31b

1. Op de bij Ons aanhangige beroepschriften betreffende besluiten terzake van een ontgronding, welke zijn ingekomen vóór of na het tijdstip van inwerking treden van deze wet, binnen de in het voordien geldende recht gegeven beroepstermijn, wordt door Ons beslist met toepassing van het vóór bedoeld tijdstip geldende recht.

2. Een vergunning terzake van een ontgronding, verleend vóór het tijdstip van in werking treden van deze wet, waartegen beroep is ingesteld, wordt, ook als de ontgronding niet in uitvoering is, in ieder geval geacht van kracht te zijn totdat op dat beroep is beslist.

3. Een met toepassing van het eerste lid in beroep verleende, gewijzigde of gehandhaafde vergunning wordt beschouwd als ingevolge deze wet te zijn verleend.

Artikel 31c

Een vergunning, welke op grond van het bepaalde in de artikelen 31a en 31b, derde lid, wordt beschouwd als ingevolge deze wet te zijn verleend, vervalt, voorzover zij niet eerder is vervallen of ingetrokken, vijf jaren na het tijdstip van in werking treden van deze wet, of, indien vóór het verstrijken van die termijn een aanvraag om een vergunning krachtens deze wet is ingediend, op het tijdstip waarop het op die aanvraag genomen besluit onherroepelijk is geworden. Eerstbedoelde termijn kan echter met het oog op het tijdstip van de beslissing in beroep, waarbij de vergunning is verleend, gewijzigd of gehandhaafd, door Ons bij die beslissing worden verlengd tot ten hoogste een jaar na de datum van verzending van de beslissing aan betrokkene.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 32

1. De Verveningenwet wordt ingetrokken.
2. Ordonnantien, plakkaten en andere verordeningen alsmede beschikkingen, bedoeld in artikel 7 van de Verveningenwet, worden, voorzover bij het in werking treden van deze wet van kracht, bij provinciale verordening ingetrokken.
3. De staten der provincie regelen bij de in het tweede lid bedoelde verordening het beheer en de bestemming, daaronder begrepen de aanvulling en gehele of gedeeltelijke teruggave, van de fondsen, welke bij of krachtens regelingen betreffende ontgrondingen, zijn gevormd.

Artikel 33

De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp, waarin deze wet voorziet, gehandhaafd, voor zover die verordeningen niet met deze wet in strijd zijn.

Artikel 34

1. Deze wet laat de bevoegdheden tot het vaststellen van wettelijke regelingen in het belang van de waterkering, ook voorzover daarbij het ontgronden wordt verboden of beperkt, onverlet.
2. Bestaande bepalingen van deze strekking blijven van kracht.

Artikel 35

Deze wet kan worden aangehaald als 'Ontgrondingenwet'.

Artikel 36

Deze wet treedt in werking op een door Ons te bepalen tijdstip. Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven ten Paleize Soestdijk, 27 oktober 1965.
JULIANA.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J.G. SUURHOFF.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
I.A. DIEPENHORST.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
P. BOGAERS.

De Minister van Economische Zaken,
J.M. DEN UYL.

De Minister van Landbouw en Visserij,
B.W. BIESHEUVEL.

De Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid,
G.M.J. VELDKAMP.

Uitgegeven de negende december 1965.
De Minister van Justitie,
SAMKALDEN.

Bijlage 2

Wijziging van de Ontgrondingenwet en andere wetten; Voorstel van Wet

Tweede Kamer der Staten Generaal

Vergaderjaar 1993-1994, 23 568 nr. 2

Wij Beatrix, bij de gratie Gods. Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten: Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de Ontgrondingenwet te wijzigen ter bevordering van de coördinatie tussen rijk, provincies en gemeenten van de besluitvorming inzake de voorziening in de behoeften aan oppervlaktedelfstoffen, alsmede ter bevordering van doelmatige procedures, gericht op de totstandkoming van beslissingen omtrent ontgrondingen, alsook enige andere wetten te wijzigen; Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Ontgrondingenwet wordt gewijzigd als volgt.

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. zee: de Noordzee en de Waddenzee, met inachtneming van de grenslijnen, bedoeld in artikel 2 van de Rivierenwet;
- b. planologische medewerking verlenen: het nemen van een of meer besluiten krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening door het bestuur van een gemeente of van de provincie waarin die gemeente is gelegen, waardoor een ontgroning kan plaatsvinden zonder strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet op de ruimtelijke ordening;

- c. winplaats: een plaats die is bestemd voor de winning van vaste stoffen door middel van ontgronding;
- d. Onze Minister: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat.

B

Artikel 3 wordt gewijzigd als volgt.

1. In het tweede lid wordt "voorwaarden" vervangen door: voorschriften; na "ter bescherming van alle bij een ontgronding betrokken belangen" wordt ingevoegd: alsmede ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.
2. Na het tweede lid worden, onder vernummering van het derde lid tot zesde lid, drie leden ingevoegd, luidende:
3. De in het tweede lid bedoelde voorschriften kunnen inhouden:
 - a. dat een werkplan wordt overgelegd, volgens hetwelk de ontgronding zal geschieden, en dat het goedkeuring behoeft van een bij het voorschrift aangewezen overheidsorgaan;
 - b. dat de onroerende zaken waarvoor een vergunning tot ontgronding wordt verleend, geheel of bij gedeelten in een bij het voorschrift omschreven toestand dienen te worden gebracht;
 - c. dat in plaats van de onder b bedoelde verplichting een bepaald bedrag ineens of bij gedeelten moet worden betaald;
 - d. dat de kosten van het beheer van de onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald;
 - e. dat de kosten in verband met de aanpassingsinrichting van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken, voor zover zij het gevolg zijn van de ontgronding, geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald;
 - f. dat financiële zekerheid moet worden gesteld voor het nakomen van krachtens de vergunning geldende verplichtingen;
 - g. dat binnen een bij het voorschrift aangegeven periode ten hoogste een bepaalde hoeveelheid aangegeven vaste stoffen mag worden gewonnen;
 - h. dat bij het voorschrift aangegeven vaste stoffen voor geen andere bestemming mogen worden afgevoerd dan voor die welke bij het voorschrift is omschreven;
 - i. dat de vergunninghouder verplicht is toe te laten dat een aangewezen deel van de te ontgronden onroerende zaken wordt ontgrond door één of meer andere aangewezen derden en dat de daartoe tussen de vergunninghouder en die derden te sluiten overeenkomst de goedkeuring behoeft van een bij het voorschrift aangewezen overheidsorgaan;
 - j. dat moet worden voldaan aan door een bij het voorschrift aangewezen overheidsorgaan gestelde nadere eisen.

4. Een financiële zekerheid als bedoeld in het derde lid, onder f, kan niet worden gevorderd van publiekrechtelijke lichamen.

5. Aan de vergunning kunnen ook voorschriften worden verbonden, inhoudende dat op een daarbij omschreven wijze moet worden aangegeven of aan andere vergunningvoorschriften wordt voldaan en dat de daarbij verkregen gegevens ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag.

C

Artikel 4 wordt gewijzigd als volgt.

1. De onderdelen a en b vervallen; de onderdelen c en d worden geletterd a en b.

2. Na onderdeel b (nieuw) wordt een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

c. de uitvoering van een provinciaal milieuprogramma, voor zover dit bevat een aanwijzing van gevallen waarin de bodem is of dreigt te worden verontreinigd, als bedoeld in artikel 4.14, eerste en tweede lid, onder a, 1, van de Wet milieubeheer dan wel de toepassing van de artikelen 23 of 24 van de Wet bodembescherming, met uitzondering van de ontgrondingen, welke geschieden ter verkrijging van het voor de werken nodige bodemmateriaal.

3. De onderdelen e en f worden geletterd d en e.

D

Na artikel 4 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

Deze wet is mede van toepassing op ontgrondingen op het continentaal plat, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Mijnwet continentaal plat.

Artikel 4b

De Staat is eigenaar van de op of onmiddellijk onder de oppervlakte van het continentaal plat aanwezige schelpen, grind, zand en klei.

E

Artikel 5, derde lid, vervalt.

F

Artikel 6 vervalt.

G

Artikel 7 komt te luiden als volgt.

Artikel 7

1. De in artikel 5 bedoelde regelingen kunnen nadere regelen inhouden met betrekking tot de aan een vergunning te verbinden voorschriften.
2. De in artikel 5 bedoelde regelingen kunnen voorts inhouden dat in bij de regeling aangegeven categorieën van gevallen waarin het vergunningver-eiste van deze wet niet geldt, de verplichting wordt opgelegd tot het melden aan een aangewezen overheidsorgaan van het voornemen te ontgronden. Bij toepassing van de eerste volzin worden bij de regeling aangegeven het tijdstip, voorafgaand aan het ontgronden, waarop de melding uiterlijk moet zijn gedaan, alsmede de gegevens die bij de melding moeten worden verstrekt.

H

Na artikel 7 worden zeven artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 7a

Met betrekking tot de oppervlakedelfstoffenvoorziening door middel van ontgronding wordt een plan vastgesteld als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, genaamd structuurschema oppervlakte-delfstoffen. Het structuurschema bevat de hoofdlijnen en beginselen van het beleid inzake de winning van vaste stoffen in Nederland door middel van ontgronding, alsmede het beleid ter bevordering van de toepassing van zodanige vaste stoffen vervangende materialen teneinde de winning van vaste stoffen te beperken. Het wordt telkens voor vijf jaren vastge-steld.

Artikel 7b

1. Ter bevordering van een goede coördinatie tussen rijk en provincies van de besluitvorming inzake de winning van vaste stoffen door middel van ontgronding, in het bijzonder met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van het structuurschema oppervlakedelfstoffen, voeren Onze Minister en gedeputeerde staten van de provincies periodiek overleg.
2. Ten behoeve van het in het eerste lid bedoelde overleg verstrekken Onze Minister en gedeputeerde staten elkaar stelselmatig inlichtingen met betrekking tot:
 - a. de behoeften aan winning van vaste stoffen door middel van ontgron-ding en de termijnen waarbinnen die behoeften zich doen gevoelen;
 - b. de gewonnen hoeveelheden per categorie van vaste stoffen, waarvoor een per categorie van vaste stoffen per jaar;
 - c. de hoeveelheden per categorie van vaste stoffen, waarvoor een vergun-ning die haar gelding niet heeft verloren, is verleend;

d. het beleid met betrekking tot de winning van vaste stoffen door middel van ontgronding, waaronder begrepen de stand van zaken omtrent de uitvoering van het structuurschema oppervlakedelfstoffen.

Artikel 7c

Alvorens een winplaats wordt vastgesteld in een streekplan, verzoeken gedeputeerde staten aan de raad van ieder van de gemeenten op het gebied waarvan de beoogde winplaats betrekking heeft, mee te delen of zodanige winplaats in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit ter zake.

Artikel 7d

Binnen drie maanden nadat het in artikel 7c bedoelde verzoek is ingekomen, deelt de raad van ieder van de gemeenten op het gebied waarvan de beoogde winplaats betrekking heeft, aan gedeputeerde staten mee of zodanige winplaats in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit ter zake, en deelt, zo zulks niet het geval is, mee of het gemeentebestuur bereid is aan zodanige winplaats planologische medewerking te verlenen.

Artikel 7e

Indien de beoogde winplaats in strijd is met het geldende bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit ter zake, en de gemeenteraad niet binnen de in artikel 7d gestelde termijn heeft meegedeeld bereid te zijn planologische medewerking te verlenen, geven gedeputeerde staten, indien wordt overgegaan tot het nemen van een besluit tot vaststelling van de winplaats in een streekplan, tegelijkertijd toepassing aan artikel 37, vierde of vijfde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, ertoe strekkende dat het bestemmingsplan in overeenstemming wordt gebracht met het besluit tot vaststelling van de winplaats.

Artikel 7f

Het gemeentebestuur verleent uiterlijk binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van een winplaats in een streekplan ter zake planologische medewerking, voor zover het overeenkomstig artikel 7d ten aanzien van de winplaats de bereidheid tot het verlenen van zodanige medewerking heeft aangegeven.

Artikel 7g

De vaststelling van een winplaats in een streekplan is een van wezenlijk belang zijnde beslissing in de zin van artikel 4a, achtste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

I

Artikel 8 wordt gewijzigd als volgt.

1. In het eerste lid wordt "Onze Minister van Verkeer en Waterstaat" vervangen door: Onze Minister.

2. Het tweede en derde lid komen te luiden:

2. Ten aanzien van andere dan de in het eerste lid bedoelde ontgrondingen berust de bevoegdheid tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning bij gedeputeerde staten van de provincie waarin de betrokken onroerende zaak is gelegen. een zodanige vergunning, betrekking hebbend op het winterbed van de rivieren en stromen, genoemd in artikel 1 van de Rivierenwet, wordt niet verleend, gewijzigd of ingetrokken dan in overeenstemming met Onze Minister.

3. Indien het betreft delfstoffen als bedoeld in artikel 2 van de wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no. 285), wordt een vergunning niet verleend dan na overleg met Onze Minister van Economische Zaken.

3. In het vierde lid vervalt de zinsnede: veenschap of veenpolder.

4. Na het vierde lid worden vier leden ingevoegd, luidende:

5. Onze Minister kan, indien spoedige winning van bepaalde vaste stoffen door middel van ontgroning geboden is en het besluit tot vaststelling van een winplaats ter zake in een streekplan onherroepelijk is geworden, aan gedeputeerde staten van de betrokken provincie een aanwijzing geven ten aanzien van een aanvraag om een vergunning of een in artikel 12 bedoelde machtiging dan wel ten aanzien van een reeds verleende vergunning of machtiging.

6. Onze Minister pleegt over het voornemen tot het geven van een aanwijzing overleg met gedeputeerde staten van de betrokken provincie. hij deelt het voornemen, onder vermelding van de redenen daarvoor, mee aan de Staten-Generaal.

7. Gedeputeerde staten nemen bij de beslissing op de aanvraag om een vergunning of een in artikel 12 bedoelde machtiging dan wel ten aanzien van een reeds verleende vergunning of machtiging de aanwijzing in acht die met betrekking tot de beslissing op de aanvraag krachtens het vijfde lid door Onze Minister is gegeven.

8. De aanwijzing wordt vermeld in de beschikking van gedeputeerde staten, ter zake waarvan zij is gegeven.

J

Artikel 10 wordt gewijzigd als volgt.

1. In het eerste lid wordt "is" vervangen door "zijn" en wordt na "procedure" ingevoegd:, alsmede afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer.
2. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot zesde en zevende lid, worden drie leden ingevoegd, luidende:
3. De raad van ieder van de gemeenten op het gebied waarvan de aanvraag om vergunning betrekking heeft, deelt aan het ingevolge artikel 8 bevoegde gezag binnen zes weken nadat het verzoek daartoe is ingekomen, mee of de beoogde ontgronding in overeenstemming is met geldende bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit ter zake, en deelt, zo zulks niet het geval is, mee of het gemeentebestuur bereid is aan de ontgronding planologische medewerking te verlenen.
4. Indien Onze Minister het ingevolge artikel 8 bevoegde gezag is, delen provinciale staten van de provincie op het gebied waarvan de aanvraag om vergunning betrekking heeft, binnen zes weken nadat het verzoek daartoe is ingekomen, mee of de beoogde ontgronding in overeenstemming is met het geldende streekplan of een ter inzage gelegd ontwerp van een streekplan, alsmede, zo zulks niet het geval is, of het provinciebestuur bereid is aan de ontgronding planologische medewerking te verlenen.
5. Het tweede en derde lid zijn niet van toepassing indien de artikelen 7c en 7d zijn toegepast.
3. Na het zevende lid worden vier leden ingevoegd, luidende:
8. Een vergunning wordt niet verleend of gewijzigd indien de beoogde ontgronding in strijd zou zijn met een bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit ter zake, tenzij de raad van de betrokken gemeente heeft meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen, dan wel gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ter zake toepassing hebben gegeven aan artikel 37, vierde of vijfde lid, onderscheidenlijk artikel 37, eerste of tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.
9. Een vergunning wordt voorts door Onze Minister niet verleend of gewijzigd indien de beoogde ontgronding in strijd zou zijn met het geldende streekplan, of een ter inzage gelegd ontwerp van een streekplan, tenzij provinciale staten van de betrokken provincie hebben meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen, dan wel Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toepassing heeft gegeven aan artikel 6, eerste of tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

10. Het gemeentebestuur verleent uiterlijk binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het besluit van Onze Minister of van gedeputeerde staten op de aanvraag om een vergunning ter zake van de in dat besluit bedoelde winplaats planologische medewerking, voor zover het overeenkomstig het derde lid ten aanzien van de winplaats de bereidheid tot het verlenen van zodanige medewerking heeft aangegeven.

11. Provinciale staten verlenen uiterlijk binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het besluit van Onze Minister op de aanvraag om een vergunning ter zake van de in dat besluit bedoelde winplaats planologische medewerking, voor zover zij overeenkomstig het vierde lid ten aanzien van die winplaats de bereidheid tot het verlenen van zodanige medewerking hebben aangegeven.

K

In artikel 17, tweede lid, wordt "Onze Minister van Verkeer en Waterstaat" vervangen door: Onze Minister.

L

Na artikel 20 worden zes artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 21

1. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist op het beroep tegen een in een streekplan vervat besluit, inhoudende vaststelling van een winplaats, binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn.

2. Een krachtens artikel 7e door gedeputeerde staten genomen maatregel, inhoudende toepassing van artikel 37, vierde of vijfde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, wordt geacht voor de mogelijkheid van beroep deel uit te maken van het desbetreffende in een streekplan vervatte besluit, inhoudende vaststelling van een winplaats.

Artikel 21a

1. Indien tegen een aanvraag voor of het ontwerp van het besluit van Onze Minister of het bestuur van een provincie of een gemeente, dat nodig is voor de inrichting of het gebruik van een winplaats die is vastgesteld in een streekplan dan wel een bestemmingsplan, bedenkingen naar voren kunnen worden gebracht, kunnen deze bedenkingen geen grond vinden in bedenkingen tegen de vastgestelde winplaats.

2. Indien tegen een besluit van Onze Minister of het bestuur van een provincie of een gemeente, dat dient voor het verwezenlijken van een winplaats die is vastgesteld in een streekplan dan wel een bestemmingsplan, beroep kan worden ingesteld, kan dat beroep geen grond vinden in bedenkingen tegen de vastgestelde winplaats.

Artikel 21b

1. Indien op aanvragen om beschikkingen tot het verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning of enige andere bestuursrechtelijke toestemming inzake ontgronding § 14.1 van de Wet milieubeheer is toegepast, worden zodanige beschikkingen voor de mogelijkheid van beroep ingevolge de desbetreffende wettelijke bepalingen als één beschikking aangemerkt.

2. In de in het eerste lid bedoelde beschikkingen wordt vermeld dat zij zijn voorbereid met toepassing van § 14.1 van de Wet milieubeheer.

3. Ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde beschikkingen kan slechts beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4. De Afdeling beslist op het beroep binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn.

Artikel 21c

Een beschikking, houdende een aanwijzing als bedoeld in artikel 8, vijfde lid, maakt voor de toepassing van artikel 17, tweede lid, deel uit van de in artikel 17, tweede lid, bedoelde beschikking.

Artikel 21d

1. Niet vatbaar voor afzonderlijk beroep is een mededeling inzake het verlenen van planologische medewerking als bedoeld in de artikelen 7d of 10, derde en vierde lid.

2. Niet vatbaar voor beroep is een besluit, houdende toepassing van artikel 37, vierde of vijfde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening met betrekking tot een winplaats nadat deze reeds is vastgesteld in een streekplan, tenzij het betreft een zodanig besluit dat is genomen later dan vijf jaren na het onherroepelijk worden van het besluit tot vaststelling van de winplaats.

Artikel 21e

Indien beroep is ingesteld tegen een beschikking van gedeputeerde staten tot verlening, wijziging, intrekking of weigering van een vergunning en Onze Minister nadien met toepassing van artikel 8, vijfde lid, een aanwijzing heeft gegeven of gedeputeerde staten vervolgens overeenkomstig zodanige aanwijzing of een andere beschikking op de aanvraag hebben genomen, wordt het beroepschrift met betrekking tot eerstbedoelde beschikking buiten verdere behandeling gelaten.

M

Na artikel 21e wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK IIIA

HEFFING

Artikel 21f

1. Provinciale staten zijn bevoegd bij wijze van provinciale belasting een heffing in te stellen ter bestrijding van ten hoogste vijftig procent van de ten laste van de provincie komende kosten van werkzaamheden in verband met onderzoek en planning met betrekking tot ontgrondingen en van werkzaamheden, voortvloeiende uit de toepassing van artikel 7b.
2. Aan een heffing worden onderworpen de bij verordening aan te wijzen categorieën van houders van vergunningen en machtigingen ingevolge de Ontgrondingenwet.
3. Als grondslag voor de heffing geldt de hoeveelheid stoffen ten aanzien waarvan vergunning of machtiging is verleend. Geen heffing wordt geheven ten aanzien van hoeveelheden van minder dan 10.000 kubieke meter vaste stoffen, gemeten in profiel van ontgraving.

N

Het opschrift van hoofdstuk IV komt te luiden:

HOOFDSTUK IV

GEDOOGPLICHTEN EN HANDHAVING

O

Voor artikel 22 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 21g

1. Indien Onze Minister in verband met de toepassing van deze wet onderzoek ter plaatse nodig oordeelt, is hij bevoegd de rechthebbenden ten aanzien van gronden of wateren waar dat onderzoek wordt ingesteld de verplichting op te leggen het verrichten van dat onderzoek, alsmede het aanbrengen, het aanwezig zijn, het onderhoud, het gebruik en het verwijderen van de voor dat onderzoek nodige middelen te gedogen, onverminderd het recht van deze rechthebbenden op schadevergoeding. Gelijke bevoegdheid als bedoeld in de vorige volzin komt toe aan gedeputeerde staten.
2. Een beschikking tot oplegging van een gedoogplicht wordt tenminste twee weken voor de aanvang van het onderzoek bekendgemaakt aan de rechthebbenden.

Artikel 21h

1. Indien de aanvrager of de houder van een vergunning of degene die voornemens is een aanvraag in te dienen ter verkrijging van de gegevens die ingevolge het bepaalde krachtens artikel 5, eerste onderscheidenlijk tweede lid, moeten worden verschaft in een aanvraag om een vergunning of wijziging van een vergunning, onderzoek moet verrichten in gronden of wateren ten aanzien waarvan hij niet de rechthebbende is, kan hij Onze Minister onderscheidenlijk gedeputeerde staten verzoeken daartoe een gedoogplicht overeenkomstig artikel 21g op te leggen.

2. Hij legt hiertoe over een opgave van de ligging van de gronden of wateren, van de namen en woonplaatsen van de rechthebbenden daarvan, alsmede van de aard der onderzoeken.

3. Bij de beschikking tot het opleggen van de gedoogplicht worden zodanige voorschriften gesteld jegens degene op wiens verzoek de gedoogplicht wordt opgelegd, dat de vergoeding van schade aan de rechthebbende op voldoende wijze is verzekerd.

P

Artikel 22 komt te luiden:

Artikel 22

Met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn de artikelen 18.4 tot en met 18.12, alsmede de artikelen 18.14 en 18.16 van de Wet milieubeheer van toepassing.

Q

In artikel 23, eerste lid, wordt "voorwaarde" vervangen door: voorschrift.

R

In artikel 25 wordt "Onze Minister van Verkeer en Waterstaat" vervangen door "Onze Minister" en vervalt de zinsnede ", het veenschap of de veenpolder".

S

In artikel 26, eerste lid, wordt "Onze Minister van Verkeer en Waterstaat" vervangen door "Onze Minister" en vervalt de zinsnede ", veenschap of de veenpolder".

T

In artikel 27 wordt "Onze Minister van Verkeer en Waterstaat" vervangen door: Onze Minister.

U

Artikel 28 wordt gewijzigd als volgt.

De aanduiding "1." voor het eerste lid en het tweede lid vervallen.

V

Na artikel 29 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 29a

1. De artikelen 26 tot en met 29 zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van schade die een rechthebbende als bedoeld in artikel 21g lijdt of zal lijden tengevolge van het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in dat artikel in andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid.
2. De schade tengevolge van het in artikel 21h bedoelde onderzoek wordt vergoed door degene op wiens verzoek de gedoogplicht is opgelegd.

Artikel 29b

Indien een winplaats is vastgesteld in een streekplan, is artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in plaats van "gemeenteraad" wordt gelezen: provinciale staten.

ARTIKEL II

De Wet milieubeheer wordt gewijzigd als volgt.

A

Aan de in artikel 13.1, tweede lid, genoemde wetten wordt, onder vervanging van de punt na "de Wet bodembescherming" door een komma, toegevoegd: de Ontgrondingenwet.

B

In de bijlage vervalt de vermelding van de Wet bodemmaterialen Noordzee.

ARTIKEL III

De Wet bodemmaterialen Noordzee wordt ingetrokken.

ARTIKEL IV

Artikel 81 van de wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no. 285) vervalt.

ARTIKEL V

In de Mijnwet 1903 wordt na artikel 8 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8a

Deze wet, zomede de wet van 21 april 1810 (Bulletin des Lois no. 285) is niet van toepassing op ontgrondingen.

ARTIKEL VI

De Mijnwet continentaal plat wordt gewijzigd als volgt.

A

In artikel 1, eerste lid, wordt, na "opsporingsonderzoek" en de omschrijving daarvan ingevoegd:

winnen van delfstoffen: het, anders dan in de vorm van monsters of beproevingen, door middel van boringen of andere ondergrondse werken onttrekken van delfstoffen aan het continentaal plat;

B

Aan artikel 22 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het tweede lid is niet van toepassing ten aanzien van de overdracht van de eigendom van delfstoffen die, anders dan door winning, blijvend aan het continentaal plat worden onttrokken met gebruikmaking van een vergunning krachtens de Ontgrondingenwet, aan de houder van die vergunning.

ARTIKEL VII

In artikel 4, § 1, van de Rivierenwet wordt de komma aan het slot van onderdeel e vervangen door een punt en vervalt onderdeel f.

ARTIKEL VIII

Artikel 72c, eerste alinea, van de onteigeningswet komt te luiden:

Zonder voorafgaande verklaring bij de wet, dat het algemeen nut de onteigening vordert, kan onteigening in het belang van de winning van oppervlaktedelfstoffen plaats hebben van zaken en rechten als bedoeld in artikel 4:

- a. overeenkomstig een onherroepelijk geworden besluit tot vaststelling van een winplaats in een streekplan;
- b. indien ter zake een vergunning tot ontgronding krachtens de Ontgrondingenwet is verleend en onherroepelijk is geworden.

ARTIKEL IX

De Wet op de economische delicten wordt gewijzigd als volgt.

A

In artikel 1, onder 4°, vervalt de zinsnede met betrekking tot de Wet bodemmateriële Noordzee.

B

In artikel 1a, onder 2°, wordt in de zinsnede met betrekking tot de Ontgrondingenwet "de artikelen 3, eerste en tweede lid, 12, eerste en tweede lid, 16, tweede lid, en 22 j° artikel 18.6 van de Wet milieubeheer;".

ARTIKEL X

De tekst van de Ontgrondingenwet wordt in het Staatsblad geplaatst.

ARTIKEL XI

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministers, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

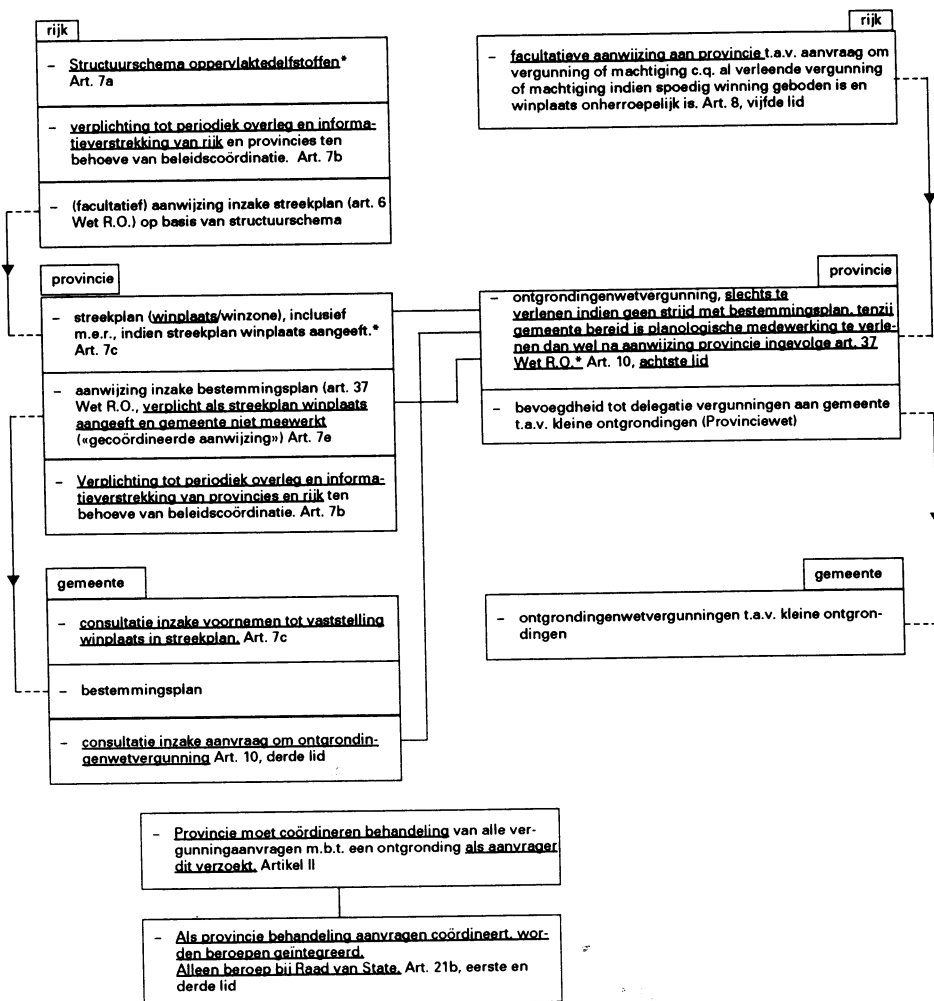
De Minister van Verkeer en Waterstaat,

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Schema's

**Behorende bij de Memorie van Toelichting
Wijziging Ontgrondingenwet en andere wetten
d.d. 3 januari 1994**

Schema I: Algemeen Overzicht wettelijke instrumentatie ontgrondingenbeleid.

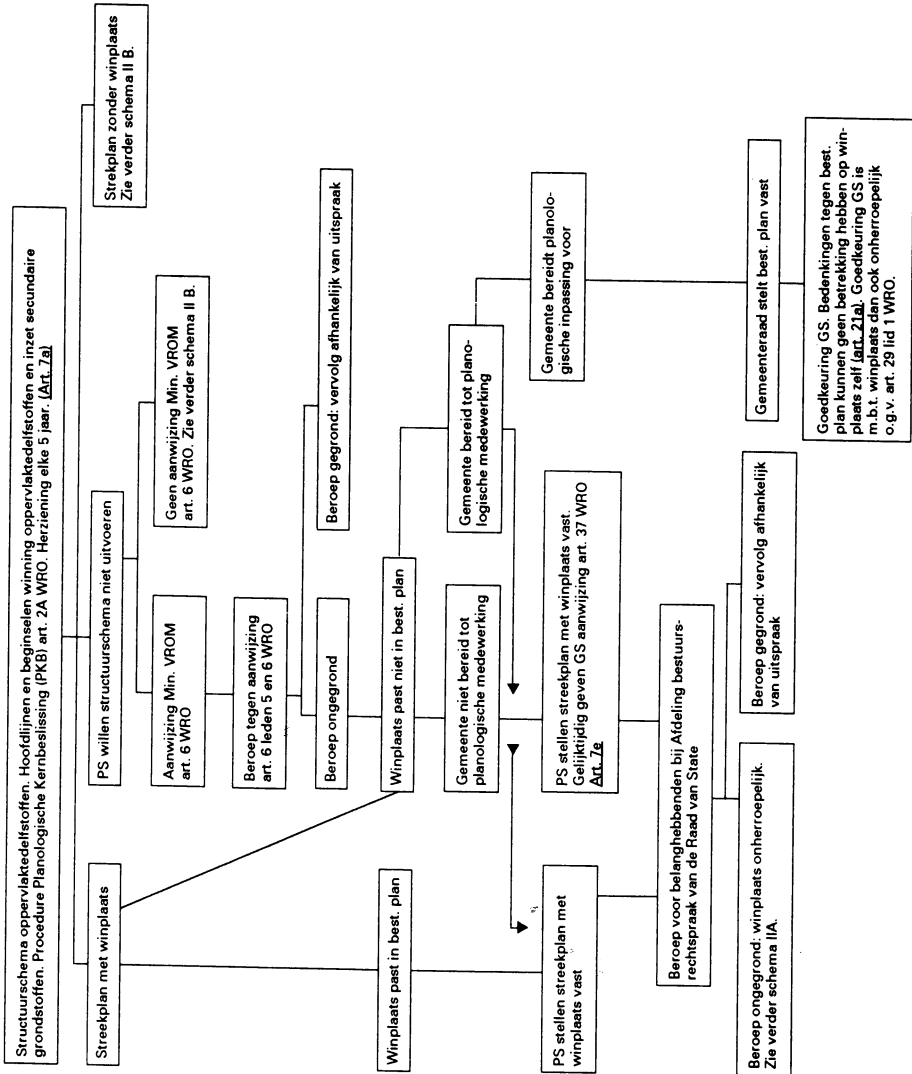


Opmerkingen:

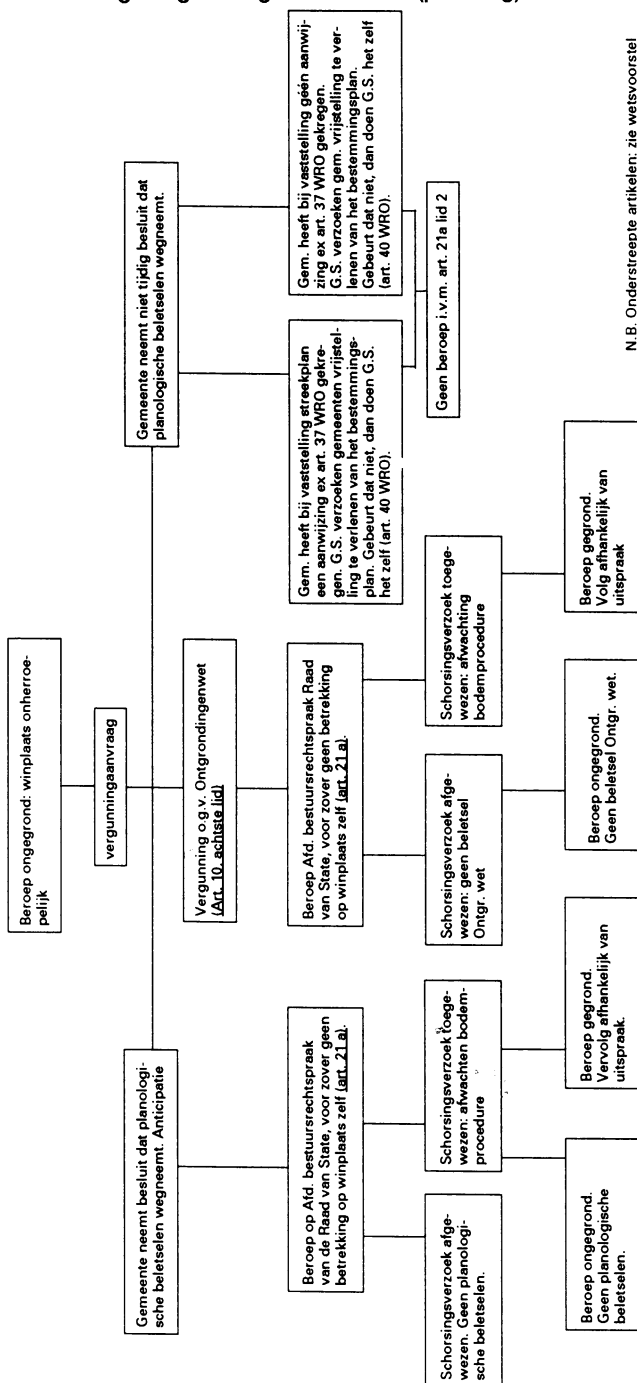
1. De voorgestelde wijziging van de Ontgrondingenwet heeft betrekking op de onderstreepte elementen. De artikelen van het wetsvoorstel zijn daarbij genoemd.
2. Voorzien wordt voorts in een wettelijke bevoegdheid van de provincie om aan heffing in te stellen ter financiering van de extra-kosten van de nieuwe opzet (art. 21f)

* m.e.r.-plicht geldt voor grote ontgrondingen (boven 100 ha) of bij winplaatsvaststelling of bij vergunning. Tevens is voor het structuurschema een m.e.r.-vereist indien daarin een beslissing op hoofdlijnen met betrekking tot de plaats van een ontgroning wordt opgenomen (art. 3 Besluit MER).

Schema II: Verhouding Ontgrondingenwet - WRO (planning)

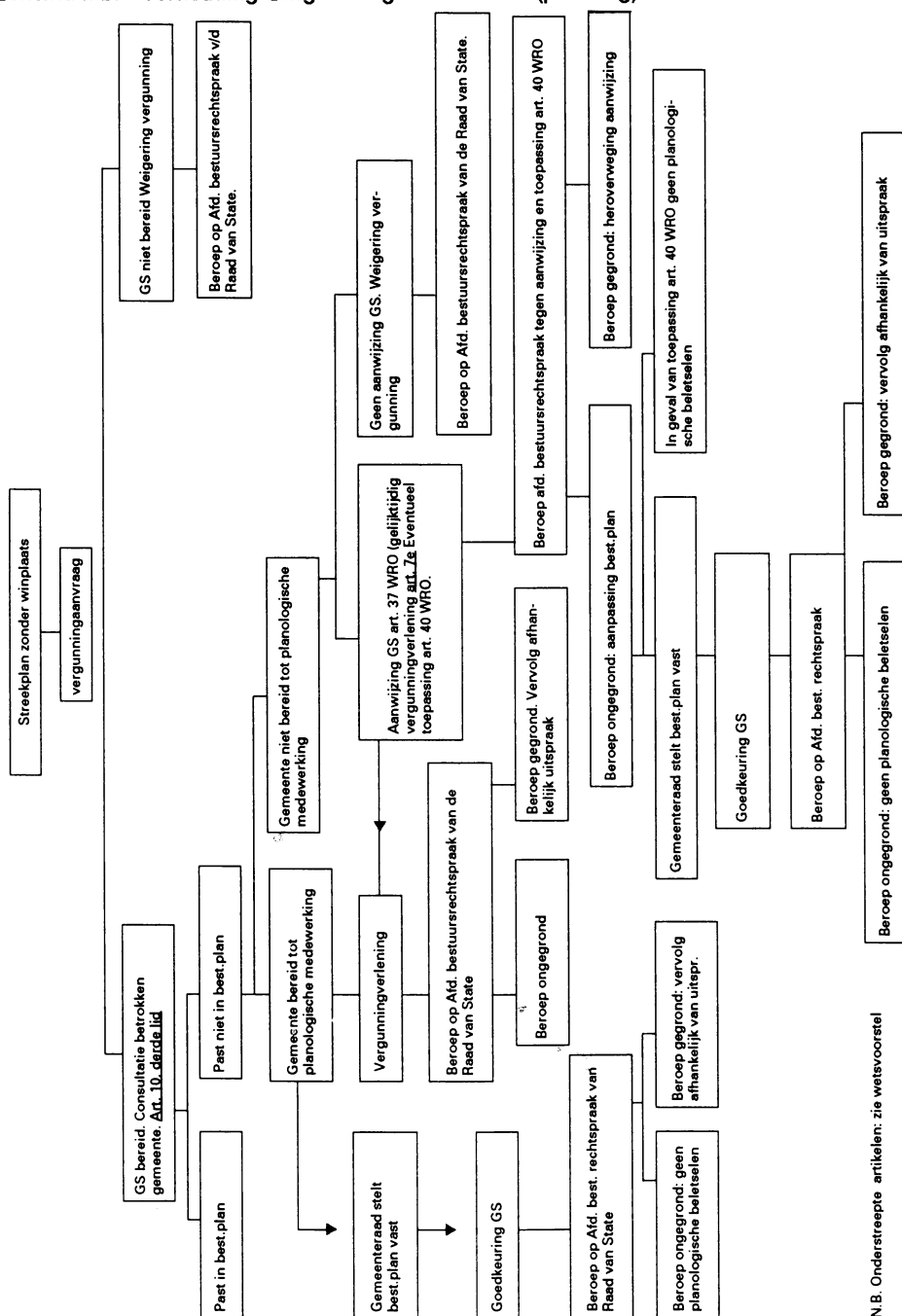


Schema II-A: Verhouding Ontgrondingenwet - WRO (planning)



N.B. Onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel

Schema II-B: Verhouding Ontgrondingenwet - WRO (planning)



Schema III: Procedures toestemmingen (beschikkingen)¹ t.b.v. ontgronden

A Bestuurlijke besluitvorming

1. Gecoördineerde *voorbereiding* van (met elkaar samenhangende) aanvragen om toestemming om ontgronding: op verzoek aanvrager zijn G.S. daartoe verplicht als tenminste één aanvraag is gericht tot G.S. (*artikel II wetsvoorstel*).

2. Gecoördineerde *behandeling* aanvragen om toestemming om ontgronding: op verzoek aanvrager zijn G.S. daartoe verplicht als tenminste één aanvraag is gericht tot G.S. (*artikel II wetsvoorstel*).

Behandeling geschiedt – met toepassing van afdeling 3.5 Alg. wet bestuursrecht (*artikel 10, eerste lid*) – binnen (maximum) termijn van 6 maanden; geen verplichte bezwaarschriftprocedure.

B Beroep

1. *Integratie* van beroep nadat gecoördineerde behandeling van aanvragen om toestemming heeft plaatsgehad (*artikel 21b, eerste lid*).

2. Beroep uitsluitend bij Afdeling bestuursrechtspraak R. van State (*artikel 21b, derde lid*).

3. Afdeling moet binnen 12 maanden beslissen (*artikel 21b, vierde lid*).

Schema IV-A: Termijnen; meewerkende gemeente; vaststelling winplaats in streekplan

| | | | |
|---|-------|---|--|
| 1. De aanwezigheid van het Structuurschema oppervlaktedelfstoffen wordt voorondersteld. | | | |
| 2. Gemeente deelt mee planologische medewerking te zullen verlenen (art. 7d). Vaststelling door Provinciale Staten van het streekplan. Indien winplaats groter is dan 100 ha vindt t.b.v. de vaststelling van het streekplan de m.e.r. (milieu-effect rapportage) plaats. | | | 12 mnd ¹ 6 wkn 12 mnd |
| 3. Beroep voor belanghebbenden bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. | | | |
| 4. Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep. Indien beroep ongegrond: winplaats onherroepelijk. Artikel 21 lid 1 | | | |
| «WRO lijn» | | | |
| «Sectorale lijn» | | | |
| 5a Gemeente neemt besluit dat planologische beletselen wegneemt. Vrijstelling geldend bestemmingsplan, anticipatie op in voorbereiding zijnd bestemmingsplan. ² Gedeputeerde Staten verlenen verklaring van geen bezwaar. | 5 mnd | 5b Behandeling aanvang ontgr. vergunning gecoördineerd door Provincie met de andere benodigde vergunningen Artikel II. Verlenen vergunningen. | 6 mnd |
| 6a Beroep voor belanghebbenden bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, voor zover dit beroep geen grond vindt in bedenkingen tegen de vastgestelde winplaats. Schorsingsverzoek ingediend. | 6 wkn | 6b Beroep voor belanghebbenden bij Afd. bestuursrechtspraak RvS. Geïntegreerde behandeling alle beroepen. Artikel 21 b, leden 1 en 3. | 6 wkn |
| 7a Schorsingsverzoek afgewezen. | 1 mnd | 7b Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Art. 21b, lid 4. | 12 mnd |
| Totaal | | | 45 mnd |

¹ De onderstreepte termijnen zijn wettelijke maxima. De overige zijn schattingen.

² Gelet op artikel 7f zal toepassing van de anticipatieprocedure meestal voor de hand liggen.
N.B. onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel

Schema IV-B: Termijnen; niet-meewerkende gemeente; vaststelling winplaats in streekplan

| | | | |
|---|-------|--|--|
| 1. De aanwezigheid van het Structuurschema oppervlaktedelstoffen wordt voorondersteld. | | | |
| 2. Gemeente deelt mee geen planologische medewerking te zullen verlenen (art. 7d). Vaststelling door Provinciale Staten van het streekplan. Gelijktijdig geven G.S. een aanwijzing art. 37 WRO (art. 7e). Indien winplaats groter is dan 100 ha vindt t.b.v. vaststellen streekplan de m.e.r. (milieu-effectrapportage) plaats. | | | 12 mnd ¹ <u>6 wkn</u> <u>12 mnd</u> |
| 3. Beroep voor belanghebbenden tegen winplaats en aanwijzing bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. | | | |
| 4. Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep. Indien beroep ongegrond: winplaats onherroepelijk. Artikel 21, eerste lid. | | | |
| «WRO-lijn» | | | |
| 5a Gedeputeerde Staten verzoeken de gemeente vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan. Indien de gemeente de vrijstelling niet verleent, dan gaan G.S. daartoe over (art. 40 WRO). | 6 mnd | | |
| «Sectorale lijn» | | | |
| 5b Behandeling aanvraag ontgr. vergunning gecoördineerd door provincie met de andere benodigde vergunningen. Artikel 11. Verlenen vergunningen. | | | <u>6 mnd</u> |
| 6b Beroep voor belanghebbenden bij Afd. bestuursrechtspraak RvS. Geïntegreerde behandeling alle beroepen. Artikel 21 b, leden 1 en 3. | | | <u>6 wkn</u> |
| 7b Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Art. 21b, lid 4. | | | <u>12 mnd</u> |
| Totaal | | | 45 mnd |

¹ De onderstreept aangegeven termijnen zijn wettelijke maxima. De overige zijn schattingen.
N.B. Onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel.

Schema IV-C: Termijnen; niet-meewerkende gemeente; geen winplaats in streekplan

| | | | |
|---|-------------------------|---|-------------------|
| 1. De aanwezigheid van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen wordt voorondersteld | | | |
| «W.R.O. lijn» | | «Sectorale lijn» | |
| 2a Vaststelling streekplan met winzone | 12 maanden ¹ | 3b Behandeling aanvraag ontgrondingen- vergunning gecoördineerd door provincie met de andere benodigde vergunningen. Artikel II. Verle- ning vergunning. | <u>6 maanden</u> |
| 3a G.S. consulteren gemeente over vergunning- aanvraag (art 10 lid 3). Ontgronding past niet in bestemmingsplan. Gemeente niet bereid tot planolo- gische medewerking | 3 maanden | 4b Beroep voor belanghebbende bij Afd. bestuursrechtspraak Raad van State. Artikel 21 b lid 3. | <u>6 weken</u> |
| 4a G.S. geven aanwijzing art. 37 WRO. Eventueel toe- passing art. 40 WRO. | 8 maanden | 5b Geïntegreerde behandeling alle beroepen. Artikel 21 b leden 1 en 3. Beslissing Afd. bestuursrechtspraak Raad van State. Indien beroepen ongegrond: vergunningen onherroepelijk | <u>12 maanden</u> |
| 5a Beroep voor belanghebbenden bij Afdeling bestuurspraak van Raad van State. | <u>6 weken</u> | | |
| 6a Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep Geboude beroepsgang (art. 41a lid 3 WRO jo. art 21b lid 4) | <u>12 maanden</u> | | |
| of ----- | | | |
| 2a Vaststelling streekplan zonder winzone | 36 maanden en 2 weken | | |
| 3a Als boven | 12 maanden | | |
| 4a G.S. geven aanwijzing art. 37 WRO | 3 maanden | | |
| 5a Beroep voor belanghebbenden bij Afdeling bestuurspraak de Raad van State. | 4 maanden | | |
| 6a Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep. | <u>6 weken</u> | | |
| 7a Gemeenteraad stelt binnen de in de aanwijzing gestelde termijn (herziening van) bestemmingsplan vast | 12 maanden | | |
| 8a Terinzegelgiging bestemmingsplan. Mogelijkheid tot het indienen van bedenkingen bij G.S. | 12 maanden | | |
| 9a G.S. beslissen omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan | <u>6 weken</u> | | |
| 10a Tegen beslissing van G.S. staat beroep open bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State | 4 maanden | | |
| 10a Beslissing Afdeling bestuursrechtspraak op beroep. Indien beroep ongegrond: bestemmingsplan onherroepelijk. | <u>6 weken</u> | | |
| Totaal | <u>12 maanden</u> | | |
| | 63 maanden en 2 weken | | |

¹ De onderstreepte termijnen zijn wettelijke maxima. De overige termijnen zijn schattingen. NB: onderstreepte artikelen: zie wetsvoorstel.

De auteurs

Prof. mr. Th. G. Drupsteen
Rijksuniversiteit Leiden
Juridisch Studiecentrum Hugo de Groot
Postbus 9520
2300 RA Leiden. Tel. 071-277744/277715

Drs. F. Fokke
Federatie van Oppervlaktedelfstoffen-
winnende Industrieën (FODI)
Postbus 505
6500 AM Nijmegen. Tel. 080-222078

Prof.ir. H. Hengeveld
Vakgroep Planologie en Demografie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen. Tel. 050-633895

tevens:
Tauw Civiel en Bouw bv
Postbus 830
7400 AV Deventer. Tel. 05700-99300

Ir. B.P.G.M. Hermans
Stichting Natuur en Milieu
Donkerstraat 17
3511 KB Utrecht. Tel. 030-331328

Mr. G.J.P. Hermans
Bureau Ontgrondingen
Provincie Limburg
Postbus 5700
6202 MA Maastricht. Tel. 043-897642

Ir. P. Ike
Vakgroep Planologie en Demografie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen. Tel. 050-633895

Ir. B. de Jong
Hoofddirectie van de Waterstaat
Afdeling Ontgrondingen en Alternatieve Materialen
Koningskade 4
2596 AA Den Haag. Tel. 070-3744866

Drs. M.A.J. Knip
Burgemeester van Noordoostpolder
Postbus 155
8300 AD Emmeloord. Tel. 05270-33378

Drs. B. van der Moolen
Adviseur ruimtelijke ordening
en omgevingsvraagstukken
Postbus 1359
6501 BJ Nijmegen. Tel. 080-602301

Mr. W.H.M.A. Pluimakers
Hoofdirectie van de Waterstaat
Afdeling Wetgeving
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

Prof. dr. H. Voogd
Vakgroep Planologie en Demografie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen. Tel. 050-633895

Mr. H.S. de Vries
Hoofd Bureau Ontgrondingen/Grondstoffenbeheer
Provincie Noord-Brabant
Postbus 90151
5200 MC Den Bosch. Tel. 073-812276

Drs. J. Woltjer
Vakgroep Planologie en Demografie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen. Tel. 050-633895